

**Cover**

Troops of the Canadian Army Reserve on manoeuvres in Jacksonville, North Carolina, 6 January 2012. DND photo VL 2012-0001-166 by Corporal Isabelle Provost.



**THE NEXT GENERATION FIGHTER CLUB: HOW SHIFTING MARKETS WILL SHAPE CANADA'S F-35 DEBATE**



**THE CASE FOR REACTIVATING THE ROYAL CANADIAN ARMY VETERINARY CORPS**

- 3 EDITOR'S CORNER
- 4 VALOUR
- 8 LETTER TO THE EDITOR

---

**MILITARY LAW**

- 9 THE MANY PROBLEMS IN MILITARY PERSONNEL LAW AND POLICY  
*by Rob Stokes*

---

**AEROSPACE POWER**

- 18 THE NEXT GENERATION FIGHTER CLUB: HOW SHIFTING MARKETS WILL SHAPE CANADA'S F-35 DEBATE  
*by Marco Wyss and Alex Wilner*

---

**SUPPORT SERVICES**

- 28 THE CASE FOR REACTIVATING THE ROYAL CANADIAN ARMY VETERINARY CORPS  
*by Andrew G. Morrison*

---

**MILITARY HISTORY**

- 37 CLAUSEWITZ AND THE SEARCH FOR LIMITED NUCLEAR OPTIONS – 1975-1980  
*by H. Christian Breede*
- 44 INSTITUTIONAL ANALYSIS AND IRREGULAR WARFARE: PORTUGAL'S INVOLVEMENT IN ANGOLA, GUINEA BISSAU, AND MOZAMBIQUE (1961-1974)  
*by Pierre Pablavi and Karine Ali*

---

**VIEWS AND OPINIONS**

- 53 WAS FORMER CAPTAIN ROBERT SEMRAU SOLELY RESPONSIBLE, FROM AN ETHICAL POINT OF VIEW, FOR KILLING AN INJURED MAN?  
*by Rémi Landry*
- 61 CANADA'S MILITARY JUSTICE SYSTEM  
*by Michael Gibson*
- 65 NOT SO FAST ... WHO REALLY WON AT QUÉBEC IN 1759?  
*by Desmond Morton*
- 68 MODERNIZING LANGUAGE EDUCATION AND TRAINING IN THE CANADIAN FORCES  
*by Rick Monaghan*
- 72 THE COMPREHENSIVE APPROACH: ESTABLISHING A NATO GOVERNANCE SUPPORT TEAM  
*by Paul Cooper*

---

**COMMENTARY**

- 77 THE NATIONAL SHIPBUILDING PROCUREMENT STRATEGY AND THE ROYAL CANADIAN NAVY  
*by Martin Shadwick*
- 81 BOOK REVIEWS

*Canadian Military Journal / Revue militaire canadienne* is the official professional journal of the Canadian Forces and the Department of National Defence. It is published quarterly under authority of the Minister of National Defence. Opinions expressed or implied in this publication are those of the author, and do not necessarily represent the views of the Department of National Defence, the Canadian Forces, *Canadian Military Journal*, or any agency of the Government of Canada. Crown copyright is retained. Articles may be reproduced with permission of the Editor, on condition that appropriate credit is given to *Canadian Military Journal*. Each issue of the *Journal* is published simultaneously in print and electronic versions; it is available on the Internet at [www.journal.forces.gc.ca](http://www.journal.forces.gc.ca).

ISSN 1492-465X



## How to Contact Us

Canadian Military Journal /  
Revue militaire canadienne  
Canadian Defence Academy  
PO Box 17000, Station Forces  
Kingston, Ontario  
CANADA, K7K 7B4  
Fax: (613) 541-6866  
E-mail: cmj.rmc@forces.gc.ca



**WAS FORMER  
CAPTAIN ROBERT  
SEMRAU SOLELY  
RESPONSIBLE, FROM  
AN ETHICAL POINT OF  
VIEW, FOR KILLING AN  
INJURED MAN?**



**NOT SO FAST ...  
WHO REALLY WON AT  
QUÉBEC IN 1759?**



**THE NATIONAL  
SHIPBUILDING  
PROCUREMENT  
STRATEGY AND THE  
ROYAL CANADIAN NAVY**

# CANADIAN MILITARY JOURNAL

[www.journal.forces.gc.ca](http://www.journal.forces.gc.ca)

## Editor-in-Chief

David L. Bashow  
(613) 541-5010 ext. 6148  
bashow-d@rmc.ca

## Editorial Advisor

Michael Boire

## Publication Manager

Claire Chartrand  
(613) 541-5010 ext. 6837  
claire.chartrand@rmc.ca

## Commentary

Martin Shadwick

## Oversight Committee

### Chairman

Major-General Pierre Forgues, Commander, Canadian Defence Academy (CDA)

### Members

Mr. David L. Bashow, Editor-in-Chief,  
Canadian Military Journal (CMJ)

Dr. Joel Sokolsky, Principal,  
Royal Military College of Canada (RMCC)

Colonel Jim Cottingham, representing  
Chief of the Air Staff (CAS)

Commander Hugues Canuel, representing  
Chief of the Maritime Staff (CMS)

Major Andrew Godefroy, representing Director  
General Land Capability Development (DGLCD)

Brigadier-General Éric Tremblay, Commandant  
Royal Military College of Canada (RMCC)

Colonel Bernd Horn, Chief of Staff Strategic Training  
and Education Programs (COS STEP), Canadian  
Defence Academy (CDA)

Commander Guy Phillips, Instructor, Canadian Forces  
Military Law Centre (CFMLC), Canadian Defence  
Academy (CDA)

Ms. Hany Soliman, representing Chief of the  
Defence Intelligence (CDI)

## Editorial Board

Dr. Douglas Bland

Chief Warrant Officer J.M. Chiasson

Lieutenant-Colonel (ret'd) Douglas Delaney

Dr. Rocky J. Dwyer

Lieutenant-Colonel (ret'd) Michael Goodspeed

Major John Grodzinski

Dr. David Hall

Professor Michael Hennessy

Professor Hamish Ion

Philippe Lagassé

Lieutenant-Colonel (ret'd) David Last

Dr. Chris Madsen

Dr. Sean Maloney

Professor Brian McKercher

Dr. Paul Mitchell

Dr. Nezhir Mard

Dr. Scot Robertson

Professor Stéphane Roussel

Professor Elinor Sloan

Colonel (ret'd) Randall Wakelam

## NOTE TO READERS

As a bilingual journal, readers should take note that where citations in endnotes are translated from their original language, we will use the abbreviation "TOQ" at the end of the note to indicate that readers can find the original citations in the other language version of the Journal.



## EDITOR'S CORNER

Well, it was not a particularly arduous winter here in southern Ontario, and spring is now in full burst mode in our little corner of the Great White North. With the promise the season brings, we hope we have cobbled together a diverse and stimulating array of articles, opinion pieces, and reviews to pique the interest of our readers.

In our lead article, Major Rob Stokes, a former infantry officer and now a lawyer serving in the Office of the Judge Advocate General, introduces a few of the conceptual approaches to military personnel law and policy (MPLP), views MPLP's core concepts through the filtering lens of closely-related issues, and then closes with observations pertaining to MPLP development.

He is followed by Marco Wyss and Alex Wilner, two senior researchers for the Center for Security Studies at the Swiss Federal Institute of Technology in Zurich, Switzerland, who present a compelling endorsement of the Lockheed Martin F-35 *Lightning II* as a 5<sup>th</sup> Generation fighter acquisition for Canada. As an old fighter pilot, I must confess that I find the debate surrounding the planned acquisition of the jet profoundly interesting. Nonetheless, the ramifications of cost overruns, production delays, some relatively minor structural issues (not unusual in a new aircraft), and a recently-announced, unspecified impact upon American acquisition plans all suggest that the jury of *public*, and, to an extent, *professional* opinion is still out on this unquestionably fine aircraft. Time will tell ...

Next, Andrew Morrison, an Army Reserve Intelligence Officer and an associate veterinarian, argues that, given the complexity and diversity of today's operations, use of the modern military veterinarian, focusing upon helping to build sustainable agriculture to help stabilize societies in need, is a tool that should be employed by the Canadian Forces.

In our historical section, Christian Breede, infantry officer and PhD candidate in War Studies, outlines "... the historical context (in relation to Clausewitzian theory) of the (American) decision to develop limited nuclear options [LNOs]" as a strategy to counter the extreme policy of Mutually Assured Destruction (MAD) in U.S. nuclear war planning. He further offers that "... the search for those options was tainted by inter-service and inter-departmental rivalries, ultimately leading back to a *de facto* posture of massive nuclear exchange."

Pierre Pahlavi and Karine Ali then provide an interesting and informative study of Portugal's little-known involvement in Angola, Guinea Bissau, and Mozambique during the period 1961-1974, "... as a unique perspective to examine the adaptation of a Western army to irregular warfare." In doing so, they

emphasize the cultural-cognitive (ideological/ideational), normative (doctrinal/strategic), and regulative (laws, rules) dimensions of Portugal's counter-guerrilla efforts in the region "... [conducted] to prevent its three African colonies from becoming independent."

Lots of opinion pieces in this issue, and I am very pleased that we are generating so much interest and comment. Lieutenant-Colonel (ret'd) Rémi Landry, an associate professor at the University of Sherbrooke and a former infantry officer with the Royal 22<sup>nd</sup> Regiment (Vandoos), furthers the ongoing ethical debate with respect to the morality of battlefield mercy killings through presentation of a fresh perspective on the ethical importance of the act committed by Captain Robert Semrau in October 2008. Next, Michael Gibson, the Deputy Judge Advocate General Military Justice, launches a spirited defence of Canada's military justice system, which he staunchly maintains is one of the best in the world. Then, renowned Canadian historian Desmond Morton takes a fresh look at the Battle of the Plains of Abraham in 1759, and argues that it was the Royal Navy and its timely appearance on the St. Lawrence River the following spring, and not British land forces, that altered the course of history at Québec and in British North America. He is followed by the Canadian Defence Academy's Dr. Rick Monaghan, who argues that the CF's current language education and training programs cannot support the demand for them, and that they are about to be underfunded. In brief, he maintains, "... unless there is commitment to continuing to modernize Second Official Language and Training (SOLET), the CF requirement for bilingual personnel cannot be met." Finally, as the last of the opinion pieces, NATO analyst Paul Cooper opines that the establishment of a specialized NATO Governance Support Team (GST) would be a welcome and worthwhile asset in helping to turn around a failed or failing state, or in establishing a post-conflict state.

Our own Martin Shadwick takes a detailed look at the National Shipbuilding Procurement Strategy (NSPS), and maintains, among other things, that "... sealift, support to joint forces ashore, and related capabilities are relevant to a broad range of military, quasi-military, and non-military contingencies, both at home and abroad ..."

Finally, we close the issue with a rather extensive and diversified sampling of book reviews for further consideration by our readers.

Until the next time.

David L. Bashow  
Editor-in-Chief  
Canadian Military Journal



Group shot of recipients at the 13 December 2011 investiture ceremony held at Rideau Hall.

Canada's three military valour decorations, namely, the Victoria Cross, the Star of Military Valour, and the Medal of Military Valour, were created by Her Majesty Queen Elizabeth II, Queen of Canada, on 1 January 1993. All the decorations may be awarded posthumously.

The **Victoria Cross** is awarded for the most conspicuous bravery, a daring or pre-eminent act of valour or self-sacrifice, or extreme devotion to duty in the presence of the enemy.

The **Star of Military Valour** is awarded for distinguished or valiant service in the presence of the enemy.

The **Medal of Military Valour** is awarded for an act of valour or devotion to duty in the presence of the enemy.

Additionally, the **Mention in Dispatches** was created to recognize members of the Canadian Forces on active service and other individuals working with or in conjunction with the Canadian Forces for valiant conduct, devotion to duty, or other distinguished service. Recipients are entitled to wear a bronze oak leaf on the appropriate campaign or service medal ribbon. Like the military valour decorations, the Mention in Dispatches may be awarded posthumously.

On 13 December 2011, His Excellency the Right Honourable David Johnston, Governor General and Commander-in-Chief of Canada, presented three **Military Valour Decorations** and 42 **Meritorious Service Decorations** to members of Canadian and allied forces. The Governor General said, in part:

"Each of you has demonstrated your understanding of the Canadian military ethos, and your role in representing the values of Canada ... Showing extraordinary courage, resolve and ingenuity in difficult conditions, you exemplify the ideal of service to country."

"... The decorations you are receiving today are a testament to your courage, your ability and your determination. Together, you embody our commitment to the rights and freedoms we cherish in a democratic society, and to the personal values of duty, honour, and service. On behalf of all Canadians, thank you."

## MILITARY VALOUR DECORATIONS

### Medal of Military Valour

Private Tony Rodney Vance Harris, MMV – Penfield, NB  
Warrant Officer Michael William Jackson, MMV, CD – Abbotsford, BC  
Captain Michael A. MacKillop, MMV, CD – Calgary, AB

## CITATIONS

Private Tony Rodney Vance Harris, MMV  
Penfield, New Brunswick  
Medal of Military Valour

On November 23, 2009, Private Harris was at Forward Operating Base Wilson, in Afghanistan, when insurgents

## VALOUR



Victoria Cross



Star of Military Valour



Medal of Military Valour

unleashed a mortar attack. Without regard for his own safety, he ran to the scene of the impact and provided first aid to American soldiers. Noticing another soldier trapped inside a burning sea container, Private Harris went to his aid, single-handedly pulled him to safety and rendered life-saving first aid as rounds continued to fall. Private Harris' courageous and decisive actions under fire that day saved several lives and brought great credit to Canada.

Warrant Officer Michael William Jackson, MMV, CD  
Abbotsford, British Columbia  
Master Corporal Paul Alexander Munroe, MMV, CD  
Stonewall and Swan River, Manitoba  
Medal of Military Valour

In the midst of a three-hour battle in Afghanistan on August 19, 2006, Warrant Officer Jackson and Master Corporal Munroe's platoon was forced to conduct a withdrawal while under enemy fire. Fully exposed to the violence of the enemy, these soldiers risked their lives to coordinate the safe movement of personnel and damaged vehicles. Their heroic actions under constant fire enabled the platoon to regroup and continue the fight, while denying the enemy an opportunity to capture and make use of stricken Canadian equipment.

*Master Corporal Munroe received his insignia at an earlier ceremony.*

Captain Michael A. MacKillop, MMV, CD  
Calgary, Alberta  
Medal of Military Valour

As commander of a reconnaissance platoon from October 2009 to May 2010, Captain MacKillop disrupted insurgent

activities in a volatile sector of Afghanistan through his courageous and relentless engagement of the enemy. Often facing fierce resistance and fire from multiple directions, he remained composed during intense battles, calmly providing direction and constantly looking to gain the advantage. Captain MacKillop's exceptional leadership under fire and his ability to get the most from his soldiers were critical to consistently defeating insurgents in Afghanistan.

On December 14, 2011, Governor General Johnston announced the names of 23 individuals mentioned in dispatches for specific achievements that have brought honour to the Canadian Forces and to Canada. Mentions in Dispatches are a national honour created to recognize valiant conduct, devotion to duty or other distinguished service.

### MENTIONED IN DISPATCHES

Master Corporal Martin Amyot	Montreal, Que.
Corporal Joshua Antonio	Lautoka, Fiji
Captain Breen Carson	Toronto, Ont.
Corporal Neil Dancer	Halifax, N.S.
Corporal Andrew Paul Downer	Richmond Hill, Ont.
Master Corporal Evan Duff	North Bay, Ont.
Corporal Joseph Don Henry	St. John, N.B.
Corporal Shaun Hofer	Carberry, Man.
Major Robert Mathew Hume, CD	Halifax, N.S.
Private Kirk Farrell	Barrie, Ont.
Sergeant Patrick Michael Farrell, CD	Conception Bay, N.L.

## VALOUR

Sergeant Jedd Michael Lafleche	Ottawa, Ont.
Master Corporal Ian Matthews-Pestana	Edmonton, Alta.
Sergeant James Ray Brent Martin, CD	Ottawa, Ont.
Master Corporal Stuart Douglas Murray, CD	Moncton, N.B.
Private Christopher Joseph Novak	Fredericton, N.B.
Lieutenant Brian Riddell	Oshawa, Ont.
Corporal Corey J. Sagstuen, CD	Edmonton, Alta.
Warrant Officer Lawrence Jeffrey Schnurr, CD	Calgary, Alta.
Sergeant P. Michel Simoneau, CD	Québec, Que.
Master Corporal Jayson Swift	Victoria, B.C.
Lieutenant Matthew Tompkins	Brookville, Ont.

*\*For operational and security reasons, the name of one other recipient mentioned in dispatches will not be released.*

On 26 January, 2012, His Excellency the Right Honourable David Johnston, Governor General and Commander-in-Chief of Canada, presented seven Medals of Military Valour to members of the Canadian Forces who have displayed gallantry and devotion to duty in combat, and 32 Meritorious Service Decorations (Military Division) to individuals whose specific achievements have brought honour to the Canadian Forces and to Canada. The Governor General said, in part:

"Each of you has shown great courage and determination in the face of seemingly overwhelming odds. You have tackled challenges of global importance. You have contributed greatly to the safety of people at home and abroad. And you have played an essential role in shaping how the Canadian Forces are perceived... Each person's accomplishments within the Canadian Forces are laid bare in these pages, their skill and bravery plain to see... Congratulations to all the recipients. You continue to make us proud through your actions and service to Canada and the world. Thank you."

### MILITARY VALOUR DECORATIONS

#### Medal of Military Valour

Captain William Todd Fielding, MMV, CD	Niagara Falls, Ont.
Master Corporal Adam Holmes, MMV	Kapuskasing, Ont.
Master Corporal Gilles-Remi Mikkelsen, MMV	Bella Coola, B.C.
Private Philip Millar, MMV	Lower Sackville, N.S.
Master Corporal Douglas Mitchell, MMV	Weymouth, N.S.

Private John Nelson, MMV	Wiseton, Sask.
Sergeant Graham Marc Verrier, MMV, CD	Winnipeg, Man.

### CITATIONS

Captain William Todd Fielding, MMV, CD  
Niagara Falls, Ontario

### MEDAL OF MILITARY VALOUR

On August 5, 2010, Captain Fielding's Chinook helicopter was struck by enemy fire, in Panjwaji, Afghanistan, causing the fuel tank to explode and rendering the aircraft nearly inoperable. With the helicopter in flames and the cockpit rapidly filling with smoke, Captain Fielding made the time-critical decision to land in enemy territory rather than fly to a friendly landing zone. His outstanding courage and devotion to duty allowed him to execute an emergency landing and then lead the evacuation of the burning aircraft. His actions no doubt saved the lives of all crew and passengers that day.

Master Corporal Adam Holmes, MMV  
Kapuskasing, Ontario  
Medal of Military Valour

From July 30 to August 2, 2010, Master Corporal Holmes displayed tremendous courage and continuous composure while coordinating exceptional fire support during a four-day combat operation. Constantly under fire, he willingly and repeatedly exposed himself to attack while identifying enemy positions and directing fire upon them. In addition, he single-handedly turned back a group of insurgents who had come within 30 metres of a friendly position. Master Corporal Holmes' valour and determination were critical to the success of the operation.

Master Corporal Gilles-Remi Mikkelsen, MMV  
Bella Coola, British Columbia  
Medal of Military Valour

On November 1, 2009, a member of Master Corporal Mikkelsen's joint Canadian-Afghan foot patrol was severely wounded by an improvised explosive device. During the ensuing ambush, Master Corporal Mikkelsen selflessly crossed through intense enemy fire to provide life-saving first aid to the critically wounded Afghan soldier. Despite the danger, his outstanding courage saved a comrade's life and brought great credit to Canada and the Canadian Forces.

Private Philip Millar, MMV  
Lower Sackville, Nova Scotia  
Medal of Military Valour

On November 23, 2009, Private Millar demonstrated great heroism during an insurgent attack on Forward Operating Base Wilson, in Afghanistan. With mortar rounds falling around him, he unhesitatingly ran to the impact area to provide first aid to a seriously wounded American soldier. Despite the danger, he remained with the casualty, fully exposed to the attack.



## VALOUR

Private Millar's courageous actions under fire allowed for the best possible treatment to his comrade and brought great credit to the Canadian Forces.

Master Corporal Paul Douglas Mitchell, MMV  
Weymouth, Nova Scotia  
Medal of Military Valour

On June 5 and July 18, 2010, Master Corporal Mitchell's front line devotion to duty and courageous actions under fire were instrumental in the defeat of two sustained insurgent attacks. While repeatedly exposing himself to enemy fire and fearlessly maintaining his position, he inspired other soldiers and ultimately repelled the enemy attacks. Master Corporal Mitchell's selfless actions and disregard for his own safety undoubtedly saved the lives of his fellow soldiers.

Private John Nelson, MMV  
Wiseton, Saskatchewan  
Medal of Military Valour

On June 16, 2010, Private Nelson's foot patrol came under attack by insurgents on three sides, in Afghanistan.

Upon hearing of a casualty, Private Nelson, under his own initiative, rushed headlong into the raging battle to reach his wounded comrade. Bullets rained around them as he administered first aid. While risking his own life, Private Nelson displayed courage, composure and selflessness as he rendered the necessary assistance to save the life of a fellow Canadian soldier.

Sergeant Graham Marc Verrier, MMV, CD  
Winnipeg, Manitoba  
Medal of Military Valour

On July 31, 2010, Sergeant Verrier's patrol was caught in open terrain by an insurgent ambush, during an operation in Afghanistan. Despite being fully exposed to enemy fire, he immediately initiated a frontal assault on the enemy position. He also inspired his fellow soldiers to follow and relentlessly engaged the insurgents until they broke contact. Sergeant Verrier's selfless, courageous and decisive actions under fire were critical to protecting the remainder of his platoon and defeating the enemy ambush.



Group shot of recipients at the 26 January 2012 presentation ceremony held at Rideau Hall.

## LETTER TO THE EDITOR

**M**artin Shadwick, in his Commentary 'Defence and the 2011 Election,' published in the Autumn 2011 issue (Vol. 11, No. 4), describes the 2010 United Kingdom Strategic Defence and Security Review (SDSR) as 'capability slashing' and 'more a massacre than a review.' This description has to be refuted.

Firstly, the Review was guided by the 2010 National Security Strategy (focused upon strategic risk management and effectively defining the Ends), alongside a Comprehensive Spending Review (focused upon ridding the country of debt and effectively setting out the Means) and the Review itself encapsulated a whole of Government approach to how (the Ways, in another word) the goals of the National Security Strategy are to be delivered in an affordable manner. There is logic underpinning the flow of Ends, Means, and Ways, and it is transparent.

Secondly, I know of only two capability 'constraints' in the SDSR. One is the loss of Maritime Patrol Aircraft, against which the capability gap is closed to an extent by other means, but not fully, I grant. The other is the loss of Carrier Strike Aircraft, which is not to be a permanent loss, but a 'holiday' until the maritime variant of the Joint Strike Fighter is available (construction of the *Queen Elizabeth* Class carriers, weighing in at over 65,000 tonnes each, is well underway in UK shipyards). Every other decision to date has centred upon capacity rather than capability. In some areas, notably cyber security, there will be an increase in both capacity and capability.

Thirdly, while over 9000 servicemen and women are deployed in a combat role in Afghanistan, and other global commitments are sustained, the United Kingdom has fired air-

and submarine-launched cruise missiles, combat tested its unique *Brimstone* mode sensor missile, and introduced the launching of attack helicopters from a platform at sea, all against targets in Libya and to the desired effect, under Canadian leadership. None of these capabilities will be 'mas-

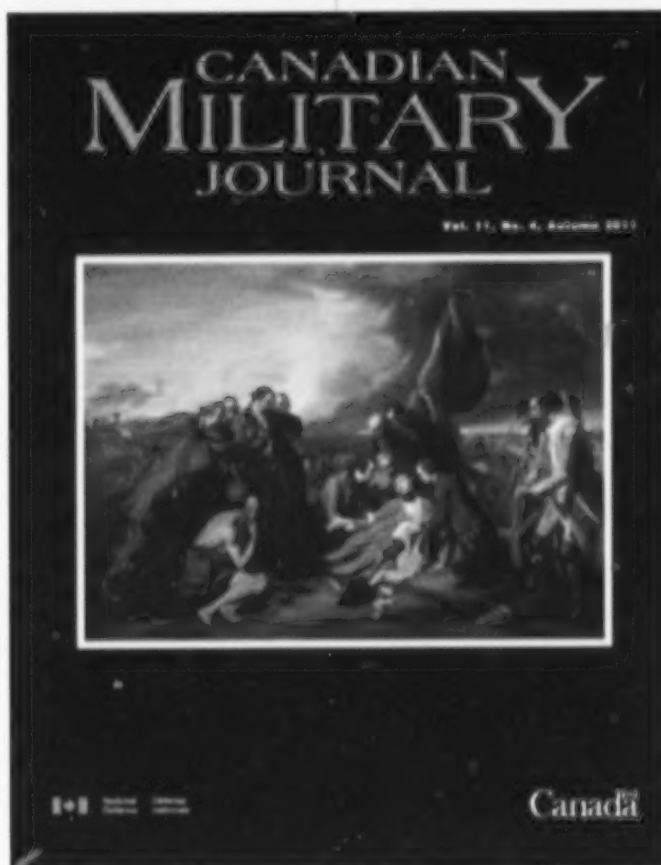
sacred.' What will be cut away, we hope, is anything that does not contribute to high quality, rigorously prioritised, balanced, efficient, well-supported, flexible and adaptable, expeditionary and connected military capability. Our fear is that allies will cut away readiness and reach to satisfy domestic politics, leaving their military force 'hollow.'

There is risk in what the SDSR sets out to do, and the greatest risk is the concurrency of reform activities. The change programs are ambitious and the deadlines are tight. The judgment on whether SDSR is a 'massacre' or not must be held back until 2015, the year of the next Defence Review, when we will have a clearer view on how well we have managed the total change, nothing piecemeal here, recently embarked

upon. It is worthy of note that the United Kingdom will still meet the NATO defence spending target at two percent of GDP, and throughout the next four years, with an expectation to continue beyond, it will have the fourth largest military budget in the world. Martin Shadwick's judgement of the UK SDSR has been premature, in my view.

Yours Sincerely

Barry Le Grys MBE, MA, FInstRE  
Brigadier  
Defence Adviser  
British High Commission  
Ottawa





## THE MANY PROBLEMS IN MILITARY PERSONNEL LAW & POLICY

by Rob Stokes

### Introduction

**M**ilitary personnel law and policy (MPLP) in the Canadian Forces (CF) has become a complex and often confusing topic. Superficially, there is a maze of innumerable and habitually inconsistent MPLP instruments: regulations, orders, instructions, manuals, etc. Yet there is even greater complexity and consequential confusion on its substantive level. It is time that this is confronted and discussed candidly.

This article advances toward three objectives. The first is to introduce a few of the different conceptual approaches to MPLP which often come into opposition with one another. Prominent in this introduction is the struggle between military instrumentalism and modern, liberal individualism. Differences between these approaches, and others, hinder MPLP coherence.

The second is to underline that MPLP's core concepts—from enrolment through to release—are best viewed as a spec-

trum of closely related issues. On this spectrum, law is policy and policy is law. Because each different conceptual approach applies to most MPLP issues, it is a liability to view only a narrow band of the spectrum in isolation.

Third, this article makes a few observations on MPLP development. Substantive MPLP emerges from MPLP development. Any view of MPLP today would be incomplete without any exploration of some current realities in MPLP development. These observations are found under the heading "Development Hell."

It is important to understand MPLP because all members have a personal stake in MPLP. Every member is enrolled in,

---

*Major Rob Stokes, CD, BA., LL.B., LL.M., is a former infantry officer who now serves in the Office of the Judge Advocate General. He served for five years in the Directorate of Law, Military Personnel, advising on issues ranging from enrolment to release, and currently serves in the Directorate of Law, Compensation & Benefits. This paper does not necessarily reflect the views of the Judge Advocate General.*

serves in, and is eventually released from the CF. Many members administer MPLP daily to other members. Misunderstanding and misapplying MPLP affects members' morale, finances, and careers. Poor MPLP wastes increasingly scarce CF resources. MPLP's strategic implications are serious.

Today, there is MPLP confusion and complexity. Unapologetically, this article adopts a generally theoretical tone because: a) MPLP's larger landscape is too often obscured by the dense undergrowth of MPLP specifics and trivialities; and b) when tackling conceptual challenges, nothing is more practical than theory. From that vantage point, this article concludes with a few suggestions on how MPLP may be improved.

## Enrolment

Enrolment is usually seen as a process: paperwork, interviews, medicals, and so on. These sub-processes compose a part of enrolment. However, substantive matters lurk behind them.

First, assuming the CF is neither a public employment nor welfare project, but is an instrument to defend Canada, then the quintessential question is whether the CF can use the applicant. Every enrolment form, question, and examination aims to identify useful applicants. Those who appear to be useless should never be enrolled; their inefficiency will divert CF resources away from its instrumental purpose.

This question engages economics. By example, the CF undoubtedly can teach your parents to be CF-18 pilots; but can the CF do so efficiently? In an age of finite resources, the premium matching of one set of resources (instructors, money, time, etc.) to another (untrained people) justifies rigour in selection. Normative aspects of efficiency are also engaged; for example, why would the CF enrol someone who will be disruptive?

Second, enrolment creates a legal condition—the liability to serve as a member until lawfully released. The modern, vexing concern is the nature of that condition.

Conventionally, military service constitutes a unilateral commitment, by the citizen to the Crown, in return for which the Crown assumes no obligations. In practical terms, a member can expect nothing from the Crown at any time, is obliged to serve the Crown at its whim, and can be released “at pleasure,” i.e. when the Crown wants. This concept's origins are feudal, and its advantages strongly favour the Crown.

Recently, however, that view has been said to be out of touch with modern Canadian society. Public employment as feudal servitude is rejected. Public employment is to embrace a more contractual approach dictated, in whole or in part, by legislation. Furthermore, it is said that disputes over dismissal from public employment should, subject to legislation, be viewed through the lens of contract law. These recent developments seem amenable to modern CF life until the lens of contract is used elsewhere along the MPLP spectrum.

Contract clashes with unilateral commitment. Service without any expectation denies modern society's expectation of benefit. If the two ideas could easily co-exist, then the precise point at which “at pleasure” ends and contract begins would be identifiable. But it is not. MPLP's *law* might identify satisfactory answers but MPLP's *policy* might not, and vice-versa. When law is policy and policy is law, such differences are problematic.

Attempting to reconcile such differences, there is normative talk of a Crown-member “social contract.” One code-phrase for this is that something is “the right thing to do.” The notion of a Crown-member social contract is revolutionary because it presupposes that: a) the Crown-member relationship is an ideological one; b) there is injustice within the relationship; and c) the extant relationship is somehow illegitimate. It furthermore ignores better alternatives, such as amending MPLP to reflect the “social contract” vision, or to stop talking about a “social contract” altogether.

Often obscured in the competition between these various approaches is their undisputed but crucial commonality: the subordinate servant must obey the superior master's orders. That rule is the key to understanding the purpose of



Seven CF-18 Hornets from 425 Tactical Fighter Squadron return to their home base, CFB Bagotville, 4 November 2011, after participation in Operation Mobile, the Canadian component of the NATO-led Operation Unified Protector effort against Libya.



enrolment. Unfortunately, its instrumentalist essence is subjected to constant, individualistic forces.

#### Terms of Service

Terms of service (TOS) establish the length of the Crown-member relationship. Viewed through the lens of contract, TOS are easily understood: "The CF and I agree that I will serve for X period of time after which each of us can either freely walk away from the other or gladly renew our relationship."

An immediate question is whether the agreement is symmetrically enforceable. The Crown has powerful enforcement tools: i.e., the offences of mutiny, desertion, insubordination, and disobedience of a lawful command. The CF member has only one tool: the right to release upon completion of TOS. Imbalances in negotiating power are common throughout society; therefore, whether TOS express "at pleasure" or contract is somewhat irrelevant. But irrelevance does not prevent resentment that there is an imbalance from which to begin.

TOS also have structure. Legislation permits the CF to use two types of TOS: fixed and indefinite. Fixed TOS create a legal right to release at a pre-determined point in time. Indefinite TOS lack this effect but are administratively more convenient. A current MPLP debate asks whether fixed TOS provide any administrative benefit, especially after de-linking TOS from pension entitlement.

One's position in that debate usually follows one's assessment of: a) CF benevolence, particularly the CF's policy of allowing nearly every member to release on six months notice; and b) the importance of protecting individual legal rights. Yet, benevolence and rights should never be confused.

Perhaps because of a practical compromise in that argument and previous pension legislation, the CF has long used a hybrid TOS structure in the Regular Force. The first several TOS tend to be fixed; an indefinite one is offered after long service.

The length of the initial TOS (and periods of "obligatory service" after education) often expresses an economic principle: the CF wants a return on the CF's investment. However, after the initial investment is recouped, the principle motivating the diversity of fixed TOS between various occupations is unclear. Occupation-specific TOS arguments are undermined by the CF's benevolent, six month voluntary release policy. Moreover, although there is efficiency in offering a single, common, pan-CF TOS after every initial fixed TOS, MPLP does not offer it.

Indefinite TOS are different than fixed TOS. First, "indefinite" conveys temporal uncertainty, facilitating termina-

tion at any time, i.e. "at pleasure." Nonetheless, a current MPLP phenomena equates indefinite TOS to service until retirement age. This turns indefinite TOS into very long fixed TOS. The phenomena are explicable only if one links individual dignity to job security; but employee job security is not typically an employer's instrumentalist choice.

Second, there is MPLP controversy over when to offer a member indefinite TOS. Some suggest when the member has obviously chosen the CF as a career; but how is that assessed? Some contend when the member is proximate to the right to release by reason of an annuity; but what is the benefit of any TOS beyond that point? Some urge an early offer of indefinite TOS to entice a member to choose the CF as a career; but this puts the burden of a CF-slanted agreement, and the absence of a tangibly foreseeable right to release, upon the shoulders of a person with little or no CF experience.

Concerning Reservists, they can serve on fixed TOS, but invariably, are only offered indefinite TOS. This is an MPLP choice; perhaps TOS enforcement cannot be reasonably reconciled with fundamentally part-time service in a volunteer force. Alternatively, economics may have led the CF to forego the administrative costs of managing fixed TOS. This suggests some incoherence in the Total Force concept, which will be discussed later.

To these observations are added two others. First, MPLP perhaps teaches bad citizenship: the CF's six months notice policy condones members' broken promises. Short fixed TOS might address this problem, but many members may view them as failing to provide long-term employment security.

Second, MPLP ignores the option of members' serving without any TOS after they complete their fixed TOS. Nothing requires the CF to release a member whose fixed TOS have expired and who has not claimed their release. In times of severe attrition, every extra day of service extracted from a member helps the CF. A strict instrumentalist MPLP approach would retain CF assets for as long as they are useful.



## Components

At enrolment (becoming a member), the choice of component, and sub-component, determines when the member is available (at the Crown's service) to be ordered to do any assigned job (to perform duty).

There may be three components: the Special Force, the Regular Force, and the Reserve Force. The last has four sub-components: the Primary Reserve, the Cadet Organizations Administration and Training Service (COATS), the Canadian Rangers, and the Supplementary Reserve. Each component and sub-component engenders a unique service obligation. Legislation establishes three types of service obligations:

- "Continuing full-time military service." The Regular Force is on this type of service. Its members are always available for duty—even at 2 a.m. on a Sunday morning.
- "Other than continuing full-time military service when not on active service." This is particular to the Reserves. The phrase "other than continuing" means that service in this component is fundamentally part-time in nature.
- "Active service." It is suggested that this is best defined by what it does. Active service engenders "continuing full-time military service." It imposes additional legal restrictions and obligations upon the member that are, by legislation, deemed necessary for CF efficiency when it is in its operational mode.

These three distinct obligations reflect the CF's original design. The Special Force was to be a full-time component used in wartime, as war was envisioned immediately after the Second World War. The Regular Force was to be a full-time component in peacetime, its members being the professional seed of the Special Force. The Reserve Force was for wartime mobilization. In peacetime, Reservists were only needed part of the time—for training and sundry domestic duties. These overarching concepts have spawned considerable controversy.

## Total Force

The Total Force concept expresses a degree of integration between the Regular Force and the Reserve Force. The concept exists in tension with the CF's original, post-Second World War legislative design whose premises were: a) members of the two components are different in commitment, character, background, and training; and b) any synthesis should occur in a common, third component—a wartime Special Force. From the 1950s onward, the constant, active service status of the Regular Force contributed to the *marginalization*, and, finally, the *irrelevance* of the Special Force. The original, legislative design was forgotten, and the Regular Force and Reserve Force were left to bicker over its remains.

There are several approaches to the controversy. The economic and sociological approaches are the most common. The former might argue for the allocation of resources on the basis of optimal benefit. The Crown's finite resources should be given to something it can always use (a full-time member) instead of something it can only infrequently use (a part-time

member). This approach also explains many differences in pay and benefits. A sociological approach might concentrate on group dynamics and class relations. Because the CF is composed of all its members, distinctions between sub-groups of members (components) should be reduced, if not eliminated. Pay and benefit equality arguments follow. With modification, both approaches are used by advocates on each side of the Total Force controversy.

There is another approach that is invariably overlooked. The controversy might be better informed by acknowledging the consequences of the Special Force's absence. Can the CF presume that a government will never constitute the Special Force? No. Consequently, some consideration should be given to how the CF should organize itself to prepare for that event. Today's Total Force ideal of two integrated components occurs within—and against—the legislative design for three distinct ones. The controversy should encompass that fact.

## Component Transfers

Component (and sub-component) transfers are related to the Total Force controversy. Transfers change a member's service availability. The member who was available full-time is now available only part-time, and vice versa.

The original legislative design strongly implies that full-time to part-time transfers should proceed as though they were releases. The reverse (part-time to full-time) is, however, dissimilar to enrolment. Therefore, the design hastens increases in service liabilities, and slows decreases in service liabilities. It is purposively biased in favour of preserving full-time service in either the Special or Regular Force.

The governing view in modern MPLP displaces that bias and favours a 'faster-is-better' approach that satisfies members who want a seamless career, gracefully transferring between components. Individualism dominates, but it is unclear why it should dominate. From an instrumentalist perspective, a speedy decrease in service liabilities can hurt the CF: member satisfaction does not assure CF operational effectiveness. Furthermore, the seamless career reduces administrative predictability and diminishes the meaning of service in both components. Moreover, there is no empirical evidence that a substantial number of members actually avail themselves of the seamless career.

Component transfer MPLP also exhibits schizophrenia. Consider Reserve Force to Regular Force transfers. MPLP law allows a transfer to take 30 seconds to complete. However, MPLP policy sees administrative hurdles: i.e., credentials are scrutinized, and the Reserve Force sergeant is reverted to Regular Force corporal.

Given the original design's Special Force, and the ongoing imperative to anticipate emergencies, it can be provisionally accepted that a sergeant in one component should be able to do the comparable job in another component somewhat efficiently, or at least adequately. If the sergeant cannot, then the original design has tools, such as reversion and re-muster, to position the member correctly in the new component. Therefore, it is unclear why MPLP is fixated upon pre-transfer

administration; perhaps bureaucratic formalism defeats both instrumentalist and individualistic interests.



Membership, Service, and Duty

Earlier, this article associated "member" with legal status, "service" with availability, and "duty" with the obligation to perform assigned jobs. The legal position of the Regular Force is straightforward: every member is always available to do any assigned job. The member's duty to do an assigned job, at any time, is correlative to the CF's right to assign a job, at any time. The concepts operate together coherently.

Their operation in the Reserve Force is different. Active service aside, Reservists are liable to serve only in accordance with regulations; only then is the correlative in effect. Regulations parse different Reservists' liabilities. At one extreme, members in the Primary Reserve may be ordered to train for a specific number of days, or be called out to do duty (not called out to train). At the other extreme, those in the Supplementary Reserve must serve only when placed on active service by reason of an emergency. Daily Reserve Force routine then produces conceptual challenges. Consider three cases:

First, absent a training order, how does the Reservist come to be on duty on a Tuesday night at the armoury? Typically, Reservists make themselves available for service by leaving home, going to their unit, and signing in. At that moment, it appears that the Reservist is on duty. Suppose, however, that the unit is not conducting any training, or does not want that particular member to train: is the member on duty or even on service? Can the member unilaterally put themselves on service or on duty, or is some agreement with the Crown required? If the latter, who makes that agreement on behalf of the Crown? These questions pit contractual consent against "at pleasure" commitment.

Second, what is a "Class 'A' Reservist"? This term is perplexing. MPLP law permits a Reservist to be on Class A Reserve Service one day, Class B the next day, and Class C the day after. Each type of Reserve Service expresses: 1) the

duty performed; and 2) when it is performed. There are no Classes of Reservists. MPLP policy, however, welds the service type to specific establishment positions, and microscopically manages establishment movements. Consequently, the CF loses administrative dexterity. It is unclear why a *technocratic* choice is allowed to handcuff instrumentalist objectives.

Last, what is a "Class 'B' contract"? The ubiquitous belief in the mini-contract must be explained as a sub-set of either a larger Crown-member contract, or of the "at pleasure," unilateral commitment. The inherent contradiction of mini-contracts in a larger "at pleasure" context fractures MPLP consistency. The contradiction diminishes only if the mini-contract either: a) exists within a larger contractual framework; or b) is not viewed as a contract at all. Yet, both alternatives disrupt the status quo belief.

#### Military Occupations

The essential questions are these: a) does a person enrol in the CF, or in a particular occupation in the CF; and b) in either case, what is the scope of the liability to perform any lawful, military duty?

The first question has always been difficult. Historically, regiments were very occupation-specific, and involuntary transfers between regiments were highly objectionable. The 1960s' MPLP sketch recommended general service for nearly all officers (hence "general service officer") and occupation-specific service for all other ranks ("trades"). Although this theoretically partially reduced the basis for objections, nearly all involuntary transfers, in practice, remained objectionable.

Objections today often pit managerial discretion against enrolment-inducing statements. For example, a member complains that a pre-enrolment promise to be trained in a particular occupation has been broken by a post-enrolment occupation transfer. On the one hand, the member made a life-altering choice in relying upon the recruiting centre's representations with respect to the first occupation. On the other hand, the CF needs someone in the second occupation, and this particular member is available for service. These competing views illustrate the larger conceptual struggle: what is the nature of enrolment?

The scope of liability presents equal difficulty. When on service, members are liable to perform any lawful military duty. The legality of ordering a trained infantry corporal to attack an enemy position is clear. Much harder is ordering that same corporal to do the job of a pay clerk but without the necessary training. Mistakes and errors are foreseeable. Presumably, the CF—an instrumentalist body—wants to mitigate those risks. Therefore, a *lawful order* might also imply a *reasonable order*, given the member's experience, skill, and training.

Assuming the same, is a member's duty liability somehow wedded to their specific occupation? If 'yes,' then job security is engaged, and "at pleasure" service is somewhat diminished. If 'no,' then reasonableness should control, and the CF may be obliged to train members so that its orders to them may be objectively reasonable. Either way, MPLP struggles to explain how the member has made a unilateral commitment, in return for which the Crown assumes no obligations.



ENCL photo ET2011-6031-01 by Corporal Brandon D Colwell

## Authority

The question "what will the member do?" is definitely asked once a person becomes a CF member who is liable to perform duty when on service. The member's occupation provides an incomplete answer. Legislation, orders, and instructions must also be considered, as well as discretionary MPLP relations and devices: i.e., "superior officer," promotions, reversions, seniority, command, postings, appointments, and occupation assignment and transfers. It is a challenge to view these disparate elements coherently, but all are part of some MPLP whole.

The concept of authority offers one lens. Every government body asks itself whether the legislature granted it the authority to do X in manner Y under Z circumstances. MPLP can adopt this as follows: is this particular member intended to exercise this particular *authority* in this particular *manner* in this particular *location*? The affirmative justifies the member's present circumstances. The negative instigates postings, promotions, release, and other administrative action.

Authority is also contextual. That a colonel has more authority than a captain is a rebuttable, contextual presumption. Authority may contextually turn on expertise: the captain doctor is a better authority on surgery than the infantry colonel. It may turn on position: the corporal sentry denies the unknown colonel entry to a secure area. Authority is also encompassing: i.e., 1) the untrained private's lack of authority; 2) the legislative authority to report a superior who contravenes the Code of Service Discipline; and 3) the deprivation of authority because of incompetence, inefficiency, or misconduct.

The key difficulty for MPLP is that the concept of authority is polarizing. An instrumentalist embraces it, but the individualist rejects it, or wishes to constrain it. One important question is whether a member has a right, an enforceable claim, to hold an authority that is theoretically to be granted solely at the CF's discretion.

The subject of promotion is illustrative: does a member have a right to be promoted? MPLP permits approval of a promotion if there is a vacancy on the CF establishment, and a member who meets certain conditions and standards is recommended for promotion. Evaluation reports and merit boards are tools in the approval process. Together, they construct promotion as a privilege granted at the CF's discretion. Consider, however, uncontrolled promotions from private to corporal, or from lieutenant to captain. There is also promotion upon enrolment (or after graduation from training) for doctors, lawyers, military police, and others. In such instances, active CF discretion is minimized to the point that the member believes in a claim-right against the CF to assist the member in obtaining the promotion. Perception matters: "I should have been promoted" is a common grievance.

If the concept of authority is the best lens, and if claim-right can impinge upon it, then the scope and legitimacy of the 'master-servant relationship' created at enrolment are jeopardized. A privilege-grant and a claim-right are irreconcilable. Whether the CF intended a member to have a particular authority becomes irrelevant when the member can claim that particular authority. This imperils the nature of service to the Crown.

Today's MPLP *de jure* position is contested by MPLP's *de facto* recognition of members' authority interests. Service to the Crown is distorted: the binary, hierarchical construct mutates into some form of a participatory, social dynamic more typical of a union, a self-governed profession, or a guild. The classic mantra "To the Queen" confronts a contemporary Canadian question: "What about me?"

## Release

"What about me?" is the individualist's seminal question in release matters. Release may be viewed from at least three vantage points: a) service terminated "at pleasure;" b) the expulsion from a self-regulated profession; and c) the termination of a contractual relationship. MPLP today mixes these perspectives in surprising ways. In doing so, it blurs the CF's character and impairs the CF's ability to manage itself.

The self-regulated analogy sees members posted to positions where they are authorised to approve another member's release; CF culture and norms are brought to the approval process and exert a degree of self-regulation. In contradiction, the CF's design explicitly calls for an undemocratic CDS con-



trol and administration. That the Governor-in-Council appoints the CDS theoretically weakens the self-regulatory model because the Chief of the Defence Staff: a) is not necessarily the product of a widely-held CF culture; and b) is empowered to change that culture. There is embedded tension in this model.

The contractual model does not fit perfectly, either. It is true that the termination of private and CF employment can be reduced to a few comparable reasons: a) the person cannot do the job; b) the person does not want to do the job; c) the organization does not want the person to do the job; and d) the organization no longer has a job for the person to do.

Nonetheless, there are also differences. For instance, "specific performance"—forcing the person to work—distinguishes CF from civilian employment. A civilian employee has a (nearly) absolute right to walk off the job, but military legislation (i.e., the offence of desertion) prevents a member from doing the same. Contract also implies contractual rights: does a CF member have an enforceable right to CF employment? The standard answer is 'no,' all members supposedly serve "at pleasure," and the Crown can unilaterally release its servants from service. Two phenomena, however, temper this answer: 1) the CF invariably releases members only on the basis of some fact, not some whim; and 2) the CF overly uses procedural fairness, a hallmark of job security. Both phenomena hint at a fettered managerial power.

Release MPLP today alternates in its use of these three different perspectives. For example, the enrolment offer of a good steady job with a prospect of a pension makes it difficult to deny the member's taste of contract. But members who believe their release was unjustified grimly learn that they have no contractual remedy. There is an understandable degree of confusion.

Compounding it is the team social dynamic. Because of the adverse consequences of a loss of employment, some members who regulate the CF as a profession may hesitate before expelling another, unsuitable member. Release decision-makers are members as well. The presence of union-like thinking—and union solidarity—in CF membership should not be under-estimated. Self-regulation allows conflict of interest, and struggles to serve the public interest and a member's interest concurrently. The same is said of many other self-regulating professions.

Once upon a time, release MPLP asked blunt questions: a) what can the member do for the CF? and b) does the CF want the member? To use these questions in their most ruthless form for the sake of instrumentalist efficiency might require a significant societal change, perhaps one beyond the CF's grasp. But MPLP has failed to identify any coherent alternative to them. If the CF is a seriously instrumentalist body, then it would not want alternatives. It would rather seek

fair—not necessarily *procedurally* fair—ways to keep asking the blunt questions.



DND photo RE2011-MPLP-003 by Corporal Matthew St. Aubin

### Development Hell

Aggravating MPLP's *conceptual* difficulties are several *practical* difficulties. These belong under the rubric "development hell," a place where ideas are still-born, or bitterly attacked and procedurally suffocated. A few of MPLP's practical difficulties are described below.

MPLP conception and expression require the expenditure of finite intellectual capital. That capital is also in demand elsewhere in the CF. An inability to expend that capital risks producing poorly conceived MPLP, epitomised by the uninspiring "... we must do something, this is something, let's do this." Such an abdication can result in a tendency to issue only minor MPLP clarifications and amendments. Consequently, individual strands of MPLP tend to feed off one another: MPLP X creates a perceived need for exception Y, whose unexpected consequences lead to nuance Z. The MPLP field becomes crowded and mangled. MPLP becomes a wilderness of single instances.

When a conceptual field is fallow, inadequate substitutes can move in. For instance, an existing, seemingly non-controversial order may be blandly converted into a new format and trumpeted as progress—but that is not new, innovative MPLP. Another example sees practice replacing concept: i.e., a clerical attitude saying that MPLP concept X cannot work, because MPLP practice Y is used today.

MPLP development also contends with the strong CF desire for consensus. 'Push-down' MPLP initiatives might quickly overcome the consensus-imperative if they lack specificity. 'Push-up' initiatives confront numerous obstacles, including the need for further horizontal consensus as the initiative progresses vertically. Compounding this is a recurring need to educate, because the MPLP developers' reasoning and motivation become increasingly diluted, the more distant the staffing location of the initiative from those developers. Achieving and maintaining consensus is exhausting.

Once achieved, consensus remains fragile, horizontally and vertically, until MPLP publication. One dissenting voice in a consensus-driven environment can thwart months or years of studious work. Bargaining—especially across vertical hierarchies—also imperils consensus. Bargaining can even involve issues unrelated to the MPLP initiative. The epitome of this phenomenon in this author's experience involves a pan-CF conduct policy being held hostage to a senior heckler's demand for an extra clerk: no extra clerk, no policy endorsement.

There is a more insidious threat to MPLP development: CF members have ideological biases. Some members are, for example, instrumentalists and some espouse individualism. Every opportunity to participate in MPLP development is an opportunity to inject a particular ideological slant to an MPLP concept. These threats can spring from anywhere and anyone.

There are several filters to identify the type of ideologue with whom one is dealing. One is procedural fairness. If Canadian law requires that MPLP use procedural fairness when taking administrative action against a member, then both the instrumentalist and individualist will agree that it must be used. If, however, Canadian law does not require procedural fairness, then, generally, the instrumentalist will oppose using procedural fairness, and the individualist will advocate its use. Similarly, the normative member will urge "the right thing," but the economist will advise adopting the most economically efficient (not necessarily the cheapest) option. The key point is that all members in MPLP positions use their ideologies to shape or attempt to shape policy; MPLP development is a political exercise.

In light of the aforementioned difficulties, it is not surprising to see fatigue and exhaustion in MPLP development. The expenditure of intellectual capital in an already busy day, clearing the MPLP wilderness here and there and everywhere, avoiding polarising controversy, overtly or subtly fighting for one's ideology in any initiative, building and maintaining—or torpedoing—consensus, bargaining with other MPLP participants, and outwitting the hecklers: combined, these are daunting challenges for any member working in MPLP development. They are especially daunting for MPLP amateurs on a short posting. It is far easier to coast in passive tranquility to the end of one's posting. Bland activity substitutes for actual accomplishment. Unfortunately, there is a risk this is becoming an acceptable MPLP norm.

These and other, similar features of "development hell" allow MPLP to slowly drift into a state of confusion and complexity. That state is not an enviable one.



CND photo IS 2011-0007-01 by Sergeant Norm McLean

#### What is to be done?

There are many things that can be done to reduce MPLP's confusion and complexity. Four are believed to be decisive: 1) recognize the MPLP context; 2) build MPLP expertise; 3) measure MPLP development; and 4) impose upon all MPLP one single ideological bias.

The chain of command paradigm is not the dominant one in MPLP. Some chaotic mutation of a Westminster democracy prevails. In the CF there are: fractious political parties, wayward cabinet ministers, unruly backbenchers, special interest groups, devious lobbyists, loud picketers, militant unionists, supposedly non-partisan judges, unexpected court rulings, finicky constituents, and elections—i.e. postings—every few years. All influence MPLP development.

"Across all government departments, sophisticated policy development is recognized as a professional skill."

The analogy is apt, because many MPLP issues are socially normative. This distances MPLP from many operational matters (which are philosophically more comparable to scientific positivism and sovereign command theory). The analogy also demands realism in one's expectations of senior CF leadership. To seek clear-cut direction from the senior MPLP chain of command is to reveal naivety. There is a partial, legitimate excuse for their silence or inaction: they cannot take an MPLP view from nowhere, even though that is sometimes exactly where they begin.

They could be better informed by experts. Across all government departments, sophisticated policy development is recognized as a professional skill. Generally, the CF lacks that skill-set for MPLP. Readily imaginable arguments in favour of using amateurs are, it is submitted, flimsy and unconvincing. The CF could benefit from permanent MPLP expertise, combining a mature appreciation of: 1) military administrative history; 2) public policy development as a skill and as an art; and 3) principles of administrative law. Located near the apex of the CF hierarchy, a small group of somewhat senior but



DND photo ET2011-0029-03 by Corporal Brandon O'Connell

very 'service-savvy' MPLP professionals with a remit to develop and write pan-CF MPLP of strategic importance but tactical application—from enrolment to release—might reduce MPLP confusion and complexity, and assist MPLP leaders in expressing their vision.

Developing that expression cannot continue *ad infinitum*. Activity is, in fact, a lousy substitute for actual *accomplishment*. Yet, the development of many MPLP initiatives drones on endlessly. The CF should adopt a temporal benchmark for every MPLP initiative. From the moment CF senior leadership determines—with or without lower level prompting—that it needs sound MPLP about subject X, the CF should be able to produce it in a timely manner. Much of CF unification and integration went from concept to reality in less than five years. The United States of America's participation in the Second World War lasted less than four years. Given the immense scale of those undertakings, it is suggested that one year is a reasonable target for expert MPLP staff to produce sound MPLP on even the most difficult of MPLP subjects.

But something more is probably needed.

The MPLP framework the CF uses today was written in 1950. It evolved in the mid-1960s. It has remained largely unchanged since then. Few CF members have any mature recollection of the 1950s and 1960s. But the CF and its members have changed. Conceptual tension is the modern framework's currency. Social integration, the radiating effect of constitutional values, egalitarianism, contract, individualism, legal economics, instrumentalism, collectivism, the "social contract," public service equivalency, feudalism ("at pleasure"), and other discernable philosophies, notions, and trends competing for prominence in MPLP today: all brew *together*, but few blend *well*.

I suggest that there are two primary antagonists in today's MPLP: a) instrumentalism; and b) individualism. (True, economics is an omnipresent variable but it perhaps only informs choices made under the others). Instrumentalism is the CF's imperative: everything is a tool to defend Canada, and to fight and win wars. Individualism is a societal fact: the individual is of primary importance. This article speaks principally to the conclusion that MPLP is now constantly experiencing the struggle between instrumentalism and individualism. Neither is in apparent control; neither ever surrenders. At stake is the CF's strategically vital terrain of MPLP conception, development, and implementation. The prolongation of this contest is not in the CF's best interest.

MPLP coherence demands monism and consistency. Monism looks to one single principle, a master principle informing everyone and everything. Consistency is the regular application of the master principle in the expression of rules. MPLP's rules—law as policy and policy as law—are now undergoing an unenviable dynamic: a fragmentation into a chaotic collection of petty rules lacking a coherent whole. This is unsustainable and increasingly unmanageable. Complexity and confusion threaten.

What is to be done? The CF must from necessity choose between two incompatible, conceptual alternatives: instrumentalism or individualism. One might temper the other—but only one can dominate. A clear, decisive choice that expresses and imposes the desired ideological bias across the CF would go a long way toward resolving the many problems in modern MPLP.

CMJ



DND photo GD2011-1887-13 by Corporal Laura Brophy





Lockheed Martin photo

Lockheed Martin F-35A on its first night flight, 18 January 2012.

## THE NEXT GENERATION FIGHTER CLUB: HOW SHIFTING MARKETS WILL SHAPE CANADA'S F-35 DEBATE

by Marco Wyss and Alex Wilner

### Introduction

**T**he international market for fighter jets is in for a period of tumultuous change. New aircraft that incorporate 'fifth-generation' technology will soon be entering the production phase, and are expected to enter military service in the coming decade. When they do, some producers of combat aircraft will find themselves overshadowed by rising challengers; others may cease to exist altogether. With little doubt, the fighter jet industry will become increasingly polarized. The Americans and the Russians will retain their preeminent positions but they will be joined by China. Europe, on the other hand, is likely 'heading for the exit.'

Shifting technological demands and the future structure of the fighter jet industry will leave a mark on Canada's air force. Global trends in the production of military hardware matter because *where* Ottawa buys its weapons can be just as important as *what* it buys. The arms trade is a political minefield. There are costs associated with procuring fighter jets that go well beyond the monetary value of each aircraft. The arms trade and the transfer of sophisticated military technol-

ogy between states are as much driven by political demands as they are by strategic rationales. All things considered, and notwithstanding the ongoing debate over Canada's planned purchase of the Joint Strike Fighter (JSF), the Lockheed Martin F-35 *Lightning II*, the simple truth is that Canada has very few palatable alternative options.

*Dr. Marco Wyss is a Senior Researcher at the Center for Security Studies (CSS) at the Swiss Federal Institute of Technology (ETH) in Zurich. He earned his doctorate at the Universities of Nottingham and Neuchâtel, and holds Masters degrees from the University of Neuchâtel and the Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva. Prior to joining the Center, he held Assistantships at the University of Neuchâtel, and was a Visiting Fellow at the London School of Economics and Political Science, and a Visiting Scholar at the George Washington University's Elliott School of International Affairs.*

*Dr. Alex Wilner is a Senior Researcher at the CSS. A native of Montreal, he holds a Doctorate and Master's degree from Dalhousie University, and a Bachelor's degree from McGill University. He has been published widely, including in Comparative Strategy, Perspectives on Terrorism, the Journal of Strategic Studies, Studies in Conflict and Terrorism, the Israel Journal of Foreign Affairs, the International Journal, The Globe and Mail, and The National Post.*



The JSF remains a contentious albeit promising program. The aircraft is being produced by a US-led consortium of eight (unequal) partners, of which Canada is a junior member.<sup>1</sup> When it goes operational, the F-35 will be the most sophisticated multi-role fighter in the sky. While falling short of introducing a full-blown technological revolution, the F-35 and its emerging fifth-generation contemporaries represent the future. Already, Canada's main allies have signaled their intent to fly F-35s. For Canada, doing the same guarantees interoperability. And given that *uncertainty* is the *only certainty* in international relations, ensuring Canadian pilots are flying the best machines into future combat will go a long way in making sure they can do their jobs safely and expeditiously. Naturally, the JSF has its faults. The program has suffered from a number of production and testing delays, and it appears to be exorbitantly expensive. But the bottom line remains: if Canadians are set on equipping their military with the most advanced arms available, political considerations and market demands all but guarantee that their only choice of aircraft is the F-35.



A CF-18 Hornet in a Nordic setting. They are rapidly nearing the end of their service lives.

Our argument is structured as follows. We begin by outlining the traditional arguments offered by both proponents and opponents of the F-35. We turn next to a discussion of the evolving global fighter jet industry, illustrating how fifth-generation aircraft will transform the market. In the third section, we discuss the theory and policy of purchasing weapons. We then conclude by reflecting upon Canada's procurement options in light of global market shifts and practical considerations.

#### The F-35: Today's Debate

In July 2010, Canada signaled its intent to purchase 65 F-35 *Lightning IIs*.<sup>2</sup> That decision led to a fierce national debate that eventually became a central theme of the federal election held in May 2011. The debate is marked by several competing claims.

In general, proponents of the F-35 rely upon four arguments. First, they suggest that Canada needs to replace its ageing CF-18 *Hornets* with a sophisticated fighter jet so as to protect its sovereignty and regional interests. The complexity of safeguarding Canadian sovereignty, adds Lieutenant-General (ret'd) Lloyd Campbell, a former Chief of the Air Staff of Canada's air force, requires a *manned aircraft* rather than an Unmanned Aerial Vehicle (UAV), or a combat drone.<sup>3</sup> Simply put, the F-35 will help ensure Canada can continue to defend its national interest while effectively partnering with the US in the North American Aerospace Defence Command (NORAD).

"In general, proponents of the F-35 rely upon four arguments."

Second, JSF supporters suggest that nobody can predict the nature, ferocity, or geographic location of future combat missions, so it would be prudent for Canada to prepare for any and all possible scenarios by equipping itself with the best hardware available. The 2011 Libyan air war is a case in point. Few envisioned that Canada would be called upon to support NATO in enforcing a UN-mandated mission in North Africa. That Canada sent seven CF-18 fighter jets (along with several reconnaissance aircraft and air-refueling tankers) to Libya, and dropped 330 laser-guided bombs on targets in the first three months of combat alone caught analysts by surprise. The Libyan conflict demonstrates once again that Canadian fighter pilots could be tasked at any moment with carrying out unpredicted, multilateral combat missions well outside Canada's 'traditional' field of operations. The F-35 allows Canada to hedge against the 'unknown unknowns' of international affairs. Despite what the Israeli military historian and theorist Martin van Creveld describes as the "fall of air power," and notwithstanding the role helicopters and drones have in counter-insurgency operations such as Afghanistan, manned fighter aircraft are not yet obsolete.<sup>4</sup>

Third, proponents point to Canada's history to illustrate that Ottawa rarely – if ever – operates in a theatre of war without its allies. If Canada wants to use air power to do anything other than defend its sovereignty in the coming decades, military interoperability with its allies will be of paramount importance.<sup>5</sup> Whenever Canada has deployed its CF-18s internationally – the 1990-1991 Gulf War, the 1998/1999 Kosovo Air

Campaign, and the 2011 Libyan Air Campaign – it has done so as part of a coalition. The US, the UK, Australia, Denmark, Italy, the Netherlands, Turkey, and Norway are all likely to be flying F-35s by 2020. The benefit of joining them is guaranteed interoperability. Canada can decide to fly different aircraft into combat, but there are risks in doing so when part of a coalition. In the early phases of the Libyan conflict, for instance, Sweden's contribution to the mission – eight JAS Gripen fighter jets – was grounded at the Sigonella airbase in Sicily, because the base carried jet fuel incompatible with Swedish aircraft. "This really should have been investigated as soon as we arrived," offered Lieutenant Colonel Mats Brindsjö, head of the Swedish Air Operation Center, "but we didn't have time with all the other details."<sup>6</sup> Unfortunately for the Swedes, anticipating the finer details is a prerequisite of participating in a theatre of conflict. When Canada flies F-35s alongside its allies in a future combat environment, it will ensure its pilots have the right tools to work effectively and safely with others.

Finally, and most importantly, the F-35 is a fifth-generation fighter. As a class of fighters, these aircraft feature all-aspect stealth with internal weapons, extreme agility, full-sensor fusion, integrated avionics (the entire suite of electronic communications, navigation, display, and control instruments), and some or full supercruise (the ability to fly continuously at supersonic speed without use of afterburner).<sup>7</sup> Although the F-35 is not designed to supercruise and operates in afterburner,<sup>8</sup> the aircraft does integrate the other major fifth-generation properties, significantly reducing its vulnerability. Furthermore, the synthesis of data in the cockpit gives the pilot a better overview of the tactical situation in line with the doctrine of network-centric warfare. Lieutenant-General André Deschamps, the current Chief of the Air Staff of the Royal Canadian Air Force, argues that the F-35 is "... revolutionarily different in terms of capability."<sup>9</sup> It will have a qualitative edge over older, fourth-generation models like the CF-18, and upgraded models, like the F-18 *Super Hornet*. The only comparable operational fifth-generation aircraft is the F-22 *Raptor*, flown exclusively by the United States Air Force. But Washington is phasing out the *Raptor*'s production, having placed all its hopes on the F-35.<sup>10</sup>



This Lockheed Martin F-22 *Raptor* performed precision aerobatics at the Fort Worth Alliance Air Show 30-31 October 2011.

Opponents of the F-35 counter in a number of ways. First, they suggest that Canada was too hasty in siding with the JSF and propose that other aircraft should be considered. They also point to the conflict in North Africa for insight, illustrating that Canada's CF-18s have done an exemplary job in Libya. Why buy the superbly-expensive F-35 if cheaper, less sophisticated options – like the *Super Hornet* – would meet Canada's needs? To F-35 critics, the Libyan air war highlights the continued utility of this generation of aircraft, so the best bet for Canada is to allow for a competitive tender that considers alternatives to the JSF. As India's and Australia's purchases of fourth-generation fighters have recently demonstrated, sophisticated aircraft can be purchased from a number of sources, and, as the US is now doing to its fleet of F-15s and F-16s, older aircraft can be upgraded to extend their service.<sup>11</sup> Canada could, critics suggest, also purchase an alternative to the F-35. Yet this criticism neglects the fact that these countries are trying to fill medium-term gaps in national capability rather than replace fifth-generation options altogether. Australia has signalled that it will fly the F-35 and India has bought into Russia's fifth-generation fighter project. Neither is replacing these future purchases with upgraded fourth-generation fighters. Instead, they are ensuring they have the short-term capability to properly defend their interests in the time it will take them to integrate newly-acquired fifth-generation fighters into their fleets.<sup>12</sup>

Second, some critics suggest that the F-35 is not as effective a fighter jet as proponents make it out to be. Winslow Wheeler, the Director of the Straus Military Reform Project at the US Center for Defense Information, takes issue with the "performance rhetoric" that accompanies the F-35, arguing that its stealth capabilities are overblown, the aircraft is "bulky," and its engine less effective than presumed.<sup>13</sup> Other critics suggest the aircraft will lack the capability to communicate in Canada's Arctic until the proper software is made available in 2019.<sup>14</sup> The F-35 also has 'experienced some bumps' during its testing phase. In March 2011, for instance, an F-35 *Lightning II* experienced dual-generator failure. All F-35s were grounded and testing put on hold until the problem was solved. Other critics claim that the F-35's multi-role capability compromises on individual criteria better met by separate and different models of aircraft.<sup>15</sup> At the very least, critiques conclude, Canada should wait to confirm its F-35 purchase until all testing has been completed. Admittedly, the F-35 is still being tested, and there remain many unknowns with respect to its performance. But as tests proceed, they apparently reveal flight characteristics which are similar to and better than those of the F/A-18 *Hornet*.<sup>16</sup> In addition, alongside stealth, the JSF's "real strength," explains Lloyd Campbell, "is its integrated defensive and offensive sensor systems that provide the aircraft with the ability to see, identify, and counter everything around it, day or night."<sup>17</sup> Arguably, it is highly likely that the F-35 will outclass previous generations of fighters.

Third, critics point to the JSF's cost. Much of the debate in Canada and elsewhere has cen-

tered on the program's rising price tags. Canada has committed \$9 billion for the purchase of 65 aircraft, along with simulators, spare parts, and other hardware. Critics contend these figures are grossly inaccurate. Wheeler pegs the unit cost of each F-35 at \$155 million, not the suggested \$70 million that the Canadian Government cites. And Canada's Parliamentary Budget Officer (PBO), in March 2011, forecast the total ownership cost for 65 F-35s over a period of thirty years at nearly \$30 billion. Others, however, such as David Perry, a doctoral candidate and a defence analyst with the CDA Institute, have illustrated the difficulty of accurately pinpointing the overall and unit costs of the JSF. Comparing figures attributed to Canada's Department of National Defence, the PBO, and the US Government Accountability Office, Perry writes, "is misleading as doing so essentially compares apples and oranges."<sup>18</sup> The F-35 is certainly expensive, but how expensive is unclear.

Finally, in light of threats by US Senators John McCain and Carl Levin to oppose shifting defence budgets to cover the JSF's cost overruns, there are fears that the US might scrap the F-35 altogether. US Defense Secretary Leon Panetta 'rattled a similar sabre' in November 2011 when he warned that drastic cuts to the defence budget would lead to the cancellation of the program.<sup>19</sup> Notwithstanding fiscal constraints, these fears are unfounded.<sup>20</sup> Despite gross cost overruns, the JSF program is considered essential to US national security. Washington has placed all its hopes for the future equipment of its armed forces on the F-35, which is the only manned fighter currently under development in the US. Dropping the program altogether would leave the US without a next generation fighter, and few means to credibly project air power in the coming decades. Likewise, the JSF was designed to replace a variety of aircraft types and will retain a quasi-monopoly on the Western fighter market as a result.<sup>21</sup> That many air forces are contemplating replacing their rapidly ageing fourth-generation fighter fleets with next generation models like the F-35, should give the Americans a way to recoup some of the costs of the program. Besides the nine JSF partners, Singapore and

Israel are planning their own purchases. And in coming years, the US may eventually widen the circle of potential F-35 customers. It seems prepared to offer the aircraft to Japan (Japan's acceptance of the F-35 announced 19 December 2011-Ed.), and India, for instance, and there are indications that Washington may eventually – in the coming decades – extend a version of the jet to the United Arab Emirates (UAE) and Saudi Arabia.<sup>22</sup>

#### The F-35: Tomorrow's Debate<sup>23</sup>

Making an informed decision with respect to Canada's next fighter jet requires going beyond the current debate and taking global factors into consideration. Of greatest concern are the shifting dynamics of the global market for combat aircraft. For the most part, Canada's F-35 debate has yet to properly take these factors into consideration. If Canadians want to equip their air force with the best available tools, it makes sense to focus upon next generation technology. There is little point in looking backwards. The future rests with fifth-, not fourth- generation fighters. While critics are right to point to the F-35's flaws and costs, neither criticism negates the fact that the future of the global fighter jet industry will eventually be centred around fifth generation technology. It is where that technology is *based* that will determine Canada's purchasing options.

#### Fourth-Generation Fighter Market

C Currently, the global market for combat jets is dominated by fourth-generation fighters and their upgraded cousins, known as 4+ and 4++ generation fighters. Fourth-generation aircraft integrate pulse-Doppler radar and look-down/shoot-down missiles (which help localize and detect targets) and increased manoeuvrability. The upgraded 4+ and 4++ fighters include additional capabilities: high agility, sensor fusion, and reduced signatures; and an active phased-array radar (a system with an electronically guided beam), partial stealth capability,



The high technology cockpit of the Lockheed Martin F-35 Lightning II.



and, to some extent, supercruise capability, respectively.<sup>24</sup> In today's conflict environment, these aircraft remain highly competitive. During the Libyan Air Campaign, for instance, the French *Rafale*, the Swedish *Gripen*, British-flown Eurofighter *Typhoons*, and US F-16s have all performed well.

In terms of market distribution, only twelve countries build fighter aircraft. Although the industry is primarily privately owned, few military development programs can survive without the support of their respective governments. It is usual, then, to equate the production of a jet aircraft with a national program. Currently, China, France, India, Japan, Russia, Sweden, and the US develop and build fighter jets. Pakistan also has an indigenous program, the JF-17 *Thunder*, but it is largely controlled by China, which co-developed the fighter.<sup>25</sup> And a multinational European consortium, consisting of Germany, Italy, Spain, and the UK, came together to produce the *Typhoon*.



Boeing F-15 Silent Eagle launches an AIM-120 air-to-air missile.

Of all producers, the market is dominated by the US and Russia. Their 4+ and 4++ generation aircraft – the various modernized versions of the US F-15 (like the F-15 *Silent Eagle*), F-16, and F/A-18 and the Russian Su-30MK, Su-35, MiG-29SMT, and MiG-35, respectively – are (and are expected to be) exported in fairly large quantities.<sup>26</sup> Between 2005 and 2009, the US exported 331 new aircraft (and produced a similar amount for their own use) while Russia exported 215 fighters. These figures translate into a 34 and 22 percent share of the global market respectively. Exports by other countries, which primarily supply their own air forces, are comparatively small. In the case of China (41 exports) this is intentional. Beijing's primary concern is to equip the People's Liberation Army Air Force as quickly as possible, which is in line with its 2008 White Paper and its anti-access/area denial defensive strategy.<sup>27</sup> But the three European producers, who are keen to recoup the costs of their programs with external sales, have so far failed to penetrate the market. In the past five years, Sweden sold 37 *Gripens*, the Eurofighter consortium exported only 24 aircraft, while France has yet to sell even one *Rafale* abroad.<sup>28</sup> To date, Paris has proven

exceptionally incapable of securing an order for its fighter. For example, in November 2011, the UAE, despite an aggressive marketing campaign and personal involvement by French President Nicholas Sarkozy, handed France a "stinging rebuke" by sidelining the *Rafale*.<sup>29</sup> The affordable and simply designed Pakistani JF-17, on the other hand, might eventually prove a successful export, especially to developing countries.

The small group of producing countries solicits bids from and supplies a broad range of countries. Most of the combat aircraft exported since 2005 have gone to India, Israel, or the United Arab Emirates, whose purchases account for roughly one-third of global sales. While India and China are mainly supplied by Russia, other countries, such as Israel, the UAE, South Korea, and Singapore procure most of their combat aircraft from the United States. Sweden has sold smaller batches of *Gripens* to the Czech Republic, Hungary, and Thailand. Germany and the UK have had some limited

success selling the *Eurofighter* to Austria and Saudi Arabia.<sup>30</sup> Australia is purchasing – as mentioned earlier – two dozen *Super Hornets* from the US to bridge the gap until the delivery of its F-35s.<sup>31</sup> Producing countries are also courting smaller buyers, like Switzerland, in order to secure orders.<sup>32</sup> However, the most hotly contested procurement programs are those of the rising powers of India and Brazil. In April 2011, India's Medium Multi-Role Combat Aircraft program – a US\$10 billion project to purchase roughly 125 fighters – finally whittled the international competition down to the *Rafale* and *Typhoon*, 'dealing a blow' to US producers.<sup>33\*</sup> With respect

to the Brazilian program, which is worth an estimated US\$ 4 billion to US\$ 7 billion, the *Super Hornet*, *Rafale*, and *Gripen* are still in the running. The program is, however, suffering delays.<sup>34</sup> More generally, in light of crumbling Western defence budgets, jet-makers are increasingly focusing upon the promising Asian market.<sup>35</sup>

Clearly, the production and purchase of fighter jets is a vibrant and highly competitive affair. Indeed, combat aircraft dominate global arms transfers. According to the Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), fighter jets and their related weapons and components account for 33 percent of the global "volume of transfers of major weapons" among and between states. Consider further that of the top 100 arms-producing companies in the world, the top three built combat jets, and the top ten either produced jets or components and weapons for jets.<sup>36</sup>

\*Update – However, on 13 February 2012, the Indian Air Force announced its intention to purchase 126+ Dassault *Rafales* for fighter force modernization.





Lockheed Martin photo

### Fifth-Generation Leap

War and technology go hand-in-hand. As Martin van Creveld has noted, "... war [and the hardware to wage it] is completely permeated by technology and governed by it."<sup>37</sup> Yet, technology evolves, and, as a consequence, arms markets change. Canadians would be wise to avoid being unduly swayed by current market forces in contemplating their next fighter purchase. The dawning age of the fifth-generation fighter is going to produce global winners and losers. Although the US began developing the JSF, its second fifth-generation model, in the 1990s, other countries are catching up. In the near future, the US will be joined, first by Russia, and then by China. Of importance to Canadians, it is unlikely that any European producer will be able to maintain their current position in the emerging market. Like it or not, the era of the European fighter is coming to a close, and the industry could, in time, become a "US-Asian duopoly."<sup>38</sup> And until (and *unless*) the Japanese or South Koreans make serious commitments to take their own next generation projects beyond the drawing board, the only realistic option for Canada's fifth-generation purchase rests with the United States, Russia, or China.

Despite encountering recent technical problems, the US F-22 *Raptor* is currently the only fully developed and operational fifth generation aircraft. As noted, however, its production has been halted.<sup>39</sup> The US is relying completely upon the JSF, which it will use to replace its existing fleet. Originally, the F-35 was to have been built in separate configurations for the US Air Force, Navy, and Marine Corps respectively. However, due to technical problems, testing delays, and budgetary concerns, the development of the short take-off and vertical landing type was put on probation, and the plans for an alternative jet engine were discontinued.<sup>40</sup> Today, the Pentagon plans to buy roughly 2400 units over the next three decades, with another 600 aircraft slotted for export. Following the 2008 global financial crisis, however, and with the resulting austerity measures being enacted by a number of governments, F-35 purchases might be scaled down.<sup>41</sup>

Nonetheless, the F-35 will be the first fifth-generation combat jet available for purchase, and it remains far ahead of its potential competitors in terms of testing. Despite minor setbacks, the F-35 flew over 750 times between the start of flight testing in 2006 and March 2011, and in October 2011, its short take-off and vertical landing capabilities were successfully demonstrated aboard the *USS Wasp*.<sup>42</sup> And while the program's cost overruns and production delays have been worrying and troublesome, the development program is moving ahead. In July 2011, for instance, an F-35 was delivered to Eglin Air Force Base in Florida where it will be used to train new pilots. It is the third production model supporting testing missions.<sup>43</sup> And according to the director of the JSF program, US Vice Admiral David Venlet, the F-35s "... are ahead of their goals for the [2011] test program" and have "actually gone beyond what they were considered to be behind in 2010."<sup>44</sup> If so, the F-35 testing phase may be back on track.



Russian Sukhoi T-50 in full display mode, 17 August 2011.

Reuters (R10202118) by Sergei Karpukhin

Other than the US, Russia has made the greatest progress in developing a next generation fighter. Even though the Russian aircraft industry is today a mere shadow of its former Soviet-era self, Moscow has made strides in recent years. It has undertaken enormous efforts to modernize its air force and is reorganizing the partially privatized aviation industry.<sup>45</sup> Like the US, it began developing a fifth-generation aircraft in the 1990s. In early 2010, the prototype, designated the Sukhoi T-50 or PAK-FA, underwent test flights. At the August 2011 MAKS international air show in Zhukovsky, the jet made its first demonstration flight.<sup>46</sup> Although it suffered engine problems at Zhukovsky, and has yet to undergo a number of important developmental hurdles before it can be properly compared to the F-35, the PAK-FA promises to be a highly competitive aircraft. Although its precise capabilities remain classified, it appears to have the attributes of a fifth-generation fighter.<sup>47</sup> It has also gained international support; India has bought into the project, and is banking upon Russia to provide it with its next generation fighter.<sup>48</sup>

As for China, its aircraft industry has made an apparent quantum leap.<sup>49</sup> Beijing has made huge investments in the state-controlled aviation industry in hopes of modernizing its air force. Until recently, China imported aircraft from Russia, or produced licensed or modified versions of Russian models. But in the meantime, China has also made its own indigenous advances. The Chengdu J-10 is Beijing's first modern fighter jet. And in early 2011, China took the world by surprise by unveiling the prototype of its fifth-generation fighter, the J-20.<sup>50</sup> While little is known about the aircraft, it appears to integrate Russian engines and technology. If so, it is possible that China's recent advances were the result of purchasing, reverse-engineering, and then further developing Russian jet technology. However, since Russia already considers China to be a potential market competitor, export licenses for aviation technology are not always approved.<sup>51</sup> The situation is different in the case of Western states. Despite the Chinese arms embargo, the US and European countries continue to export dual-use technology to China. While on one hand it is profitable to do so, it is also possible that some of this equipment may have found its way into the J-20 program.<sup>52</sup>

What is probable, however, is that the Chinese will have their own operational fifth generation aircraft within a decade.<sup>53</sup> Since the 1990s, China has reformed and strengthened its armaments industry with the goal of building strong, reliable, and self-sufficiently equipped armed forces. The aviation industry and the air force in particular, received preferential treatment in this process. Although the Chinese have yet to draw level with the US and Russia, they will catch up. And although China has prioritized equipping its own air force, it

is increasingly discovering export markets as a lucrative source of revenue. In the medium term, Chinese fighter jets will probably compete with 4+ generation types produced by Europe, Russia, and the US for orders from developing countries. Most recently, in May 2011, it was reported that China had given – rather than sold – 50 upgraded JF-17 aircraft to Pakistan.<sup>54</sup> As China's military needs are met, it may well seek other trading partners. In the longer term, the Chinese might supersede the Europeans in the global market, and their fifth-generation aircraft – which will likely be affordable – will be a significant competitor for the respective US and Russian models and 4++ generation types.

**"Shifts in the global market for fighter jets will have political and policy ramifications."**



The Chinese J-20 stealth fighter on approach for landing at Chengdu, China, 13 January 2011.

That leaves Europe... In all likelihood, European producing states will continue to assert their market position for some time yet, bolstered by their 4+ generation aircraft. But that there is currently no European development program for a fifth-generation fighter suggests they may be facing eventual market extinction. It will be difficult for the Europeans to make up the development shortfall with regard to fifth-generation fighters, especially taking current fiscal concerns into consideration.<sup>55</sup> Given the costs of leaping into the next generation of fighter technology, no individual European country – such as France or Sweden – is likely to remain in the game for very long. Averting a European decline will require the establishment of another multinational consortium – like the one behind the Eurofighter. But a consortium, which will ideally be joined by French and Swedish expertise, is unlikely to take root, given that several European states – including the UK, Italy, Denmark, the Netherlands, and Norway – have already partnered with the US on the F-35 project.<sup>56</sup> None are likely to eagerly pitch in for another expensive – and risky – program. Only slightly more promising is Anglo-French cooperation. Both nations have significant armament capabilities, and have declared their willingness to engage in defence and armament cooperation. Joint development of an unmanned aerial vehicle is one small but concrete step in this direction.<sup>57</sup> But against this overall background, it is unlikely that a fifth-generation combat aircraft will be developed in Europe.



Eurofighter 15 144

A Eurofighter Typhoon.

### The Politics of Procurement

Shifts in the global market for fighter jets will have political and policy ramifications. The purchase, sale, and trade of military equipment differ markedly from the trade of other goods. "Arms sales," explains subject matter authority Andrew J. Pierre, "are foreign policy writ large."<sup>58</sup> According to Keith Krause, a Canadian political scientist and currently the Director of the Centre on Conflict, Development and Peacebuilding at Geneva's Graduate Institute of International Studies, with respect to the *supply* side, states participate in the production and transfer of arms for three principle reasons: for wealth, military victory, and power. In terms of wealth, the arms trade generates foreign exchange, reduces the costs of research, development, and procurement through economies of scale and export sales, creates domestic employment opportunities, and can help sustain economic growth through military production. As for victory, weapons are produced to safeguard a domestic arms supply and are exported in exchange for rights over foreign military bases, to assist and defend friendly states, to substitute

for "direct military involvement", and/or to provide grounds for testing newly developed technology. In terms of power, states trade arms in order to have access to and influence over foreign leaders, to signify and solidify a commitment to defend another state, to influence regional balances of power, to establish a regional presence, and to gain access over scarce or strategic resources.<sup>59</sup>

On the *demand* side, states are motivated to purchase and acquire foreign armaments for internal, regional, and systemic rationales. In the first instance, foreign weapons can help a regime defend itself against internal threats or help it drive domestic modernization programs. In terms of regional dynamics, weapon transfers can guarantee a state's security, help it fight and win a war, and let it gain influence over neighbours. Systemically,

acquiring weapons can allow a state to pursue "status, power, and prestige".<sup>60</sup> This schema is echoed by Barry Buzan, a Professor of International Relations at the London School of Economics, and Dr. Eric Herring of the University of Bristol, who suggest that states effectively follow a combination of an "action-reaction model" – states strengthen their armaments because of the threats they perceive from other states – and a

### Combat aircraft in production and development (as of 2010/2011)

Producing Country	Aircraft type	Status
China	FC-1 (in Pakistan JF-17), J-10, J-11	in production
	J-20	in development/flight testing
France	Rafale	in production
India	Tejas Light Combat Aircraft	in production
Japan	F-2	in production
Pakistan	JF-17 (in China FC-1)	in production
Russia	Su-30MK, Su-34, Su-35, MiG-29SMT	in production
	MiG-35, Su-35, Su-37	in development/flight testing
Sweden	JAS-39 Gripen	in production
US	F-15E, F-16C/D (and IN), F/A-18E/F	in production
	F-35, F-35E, F-35	in development/flight testing
Germany/Italy/Spain/UK	Typhoon (Eurofighter)	in production
■ Fifth-generation combat aircraft		

US Analysis in Security Policy No. 92, April 2011, Center for Security Studies.  
Source: Jane's Defence Weekly, 2009 Fact Sheet



"domestic structure model" – states are motivated to arm themselves because of internal forces.<sup>61</sup>

In either case, politics often informs both a *producer's* motivation to transfer arms to another state and a *recipient's* motivation to acquire arms from another state. This was particularly evident during the Cold War, when opposing Western and Eastern blocs duelled over global political support by using the arms trade as an instrument of foreign policy. The acquisition of arms from one of the two superpowers was widely acknowledged as evidence of a state's allegiance. Clients became allies. But the politicking behind the Cold War's arms trade was nothing new. "Arms transfers have been used at least since the Peloponnesian Wars," writes Krause, "to achieve the political, military and economic goals of states and rulers."<sup>62</sup> The same principle exists today. What distinguishes the arms market from, say, the automobile market, is the pervasive influence of political considerations in driving policy, shaping decisions, and influencing state behaviour.<sup>63</sup> This is especially evident when it comes to fighter jets. When one government decides to purchase sophisticated military hardware – like combat jets – produced by another state, it is not only thinking about improving the quality of its armed forces, but also about the political and strategic signals it is sending to other countries (and its own citizens) with its purchase.

The transformation of the market for combat aircraft will change the political and military balance of power. Future competition for orders between Beijing, Washington, and Moscow will be motivated by both economic and political considerations. Rather like the Cold War, 'the name of the game' will be to create mutual dependency between the leading players with those on the 'buy' side. By choosing their source of imports, buyer countries will reveal their geostrategic alignment. And given that there will be fewer suppliers in the market; these political and military dependencies will inevitably increase.

#### Conclusions

Where does that leave Canada? Ideally, it will buy its next fighter from an ally. This goes beyond ensuring continued military interoperability. At issue is that Ottawa must avoid sending an unintended political message with its purchase. Likewise, buying from a friendly state will pre-emptively 'grease the wheels' in the event spare parts are needed during a crisis or conflict. Getting caught in an international dispute in which Canada's interests rest on one side of a political divide, while the pieces it needs for its aircraft are stranded on another, would be foolish. And it is also important that Canada signs off with a producer that will survive over the long haul, which will ease with maintenance and future developments.

Given that upgraded fourth-generation jets will eventually go obsolete, and that the emerging fifth-generation market will be dominated by the US, Russia, and China, Canada has but one choice: the F-35. Given its political and social history, its normative and ideological preferences, and its alliance partnerships, Canada is in no position to buy Russian or Chinese military hardware. The political and strategic ramifications of replacing an American-led initiative like the F-35 with a Russian or Chinese program would be monumental, if not catastrophic.

The JSF program has proven to be an exorbitantly expensive, imperfect, and risky endeavour. Canadians are right to debate the merit and cost of their participation. And yet, Canada has few viable alternatives. Arguments suggesting Canada can replace its ageing CF-18s with 'souped-up,' fourth-generation versions, ignore the bigger picture: these aircraft, no matter the upgrades, will eventually go the way of third- and second-generation aircraft – that is, to the dump. Flying a modern air force will require investing in fifth-generation technology, and unless Canadians are prepared to sacrifice American, European, and Western political relations as well as general goodwill in order to fly Russian or Chinese jets into combat, the F-35 is the only remaining option. And, of course, Ottawa should not presuppose that Moscow and Beijing would be willing to sell Canadians their most sophisticated hardware.

CMJ



Lockheed Martin F-35

#### NOTES

1. Matthew Bell, Mark Dobbs and Keri Wagstaff-Smith, "JSF: Weighing up the partner nation benefits," in *Jane's Defence Weekly*, 3 February 2010, p. 23.
2. John Reed and John Bennett, "Canada's Sole-Source Buy Boosts the F-35," in *Defense News*, 16 July 2010.
3. Lieutenant-General (ret'd) Lloyd Campbell, "Replacing the Canadian Manned Fighter Capability," in *Canadian Military Journal*, Vol. 11, No. 3, (2011), p. 59.
4. Martin van Creveld, "The Rise and Fall of Air Power," in *The RUSI Journal*, Vol. 156, No. 3, (2011).
5. David McDonough, "Canada and the F-35 Procurement: An Assessment," in *Canadian International Council Commentary* (29 October 2010), Philippe Lagasse and Justin Mannie,



- "Tories and Griffs are at one on Defence Policy," in *The Globe and Mail*, 4 August 2010.
6. "US Fuel Stops Gripen Libya Mission," in *The Local*, 7 April 2011.
  7. John Tirpak, "The Sixth Generation Fighter," in *Air Force Magazine* (October 2009), p. 40.
  8. "TSQs," *The F-35 Lightning II Program*, at [http://www.jst.mil/contact/evn\\_faqs.htm](http://www.jst.mil/contact/evn_faqs.htm), accessed 21 November 2011.
  9. Lieutenant-General André Deschamps, "Meet the F-35 Lightning II - Canada's Next Fighter," in *Canadian Military Journal*, Vol. 11, No. 1 (2010), p. 50.
  10. John Tirpak, "Fighter of the Future," in *Air Force Magazine* (July 2009), pp. 22-27.
  11. John Tirpak, "New Life for Old Fighters," in *Air Force Magazine* (February 2011), pp. 28-34; John Tirpak, "Flatline Danger," in *Air Force Magazine* (April 2011), pp. 30-35; Bill Sweetman, "Hornet Bulls Up," in *Aviation Week*, 13 July 2011.
  12. Rahul Bedi, "High and Mighty: Indian Air Force Capabilities," in *Jane's Defence Weekly*, 2 February 2011; Ron Matthews, Alma Luzans, and Puthikiri Payne, "India's Medium Fighter Purchase: Strategic Considerations," in *RIS Commentaries*, No. 92 (2011); Julian Kerr, "RAAF receives first batch of Super Hornets," in *Jane's Defence Weekly*, 7 April 2010, p. 32.
  13. Window Wheeler, "Should Canada Reconsider its F-35 Purchase?" in *Embassy*, 4 April 2011; Window Wheeler, "Canada's Next Generation Fighter Aircraft," Testimony to Parliament of Canada, Standing Committee on National Defence, December 2010.
  14. Ron Davis, "New Stealth Fighters Lack Ability to Communicate from Canada's North," in *The Globe and Mail*, 23 October 2011.
  15. Reuben Johnson, "The Air Force We Won't Have — Alas: Is the Era of Power Projection Over?" in *The Weekly Standard* Vol. 16, No. 5 (2010).
  16. Dave Majumdar, "F-35 Tests Proceed, Revealing F/A-18-Like Performance," in *Defense News*, 16 May 2011.
  17. Campbell, p. 60.
  18. David Perry, "Canada's Joint Strike Fighter Purchase: Parsing the Numbers," in *On Track*, Vol. 16, No. 2 (2011), pp. 19-23; Office of the Parliamentary Budget Officer, "An Estimate of the Fiscal Impact of Canada's Proposed Acquisition of the F-35 Lightning II Joint Strike Fighter," 10 March 2011; Wheeler, *Should Canada Reconsider...*
  19. Kate Brannen, "Senators Question Move to Shift Funds to JSF," in *Defense News*, 14 July 2011; Gopal Ratnam and Tony Capucino, "Poncha says Budget Cuts may Kill Lockheed's F-35 Jet," in *Bloomberg*, 15 November 2011.
  20. We would like to thank Mark Murray for his insightful comments on this article.
  21. Jim Garamone, "DoD Certifies 6 Programs under Nunn-McCurdy Law Breaches," in *US Air Force*, 2 June 2010; Ashton Carter, David van Buren, and David Venet, "Joint Strike Fighter," Testimony before the Senate Armed Services Committee, 19 May 2011; *The Economist*, "The Last Manned Fighter," 14 July 2011.
  22. John Bennett, "DoD to Brief F-35 Partners on Program Changes," in *Military Times*, 2 March 2010; John Reed, "Israel Commits to F-35 Purchase," in *Defense News*, 7 October 2010; Dave Majumdar, "Fighter Jet Producers Circle Pivotal Milestone," in *Defense News*, 14 November 2011; "US Ready to Offer F-35 JSF Stealth Jet to India," in *Ria Novosti*, 2 November 2011; Tim Kelly, "Lockheed to Offer F-35 Work to Japan Firms," in *Aviation Week* (6 October 2011).
  23. These arguments were first expressed by Marco Wyss, "Clashing over Fighters: Winners and Losers," in *CSS Analysis in Security Policy*, No. 92 (April 2011), and in Alex Wilner and Marco Wyss, "The Case for the F-35," in *National Post*, 16 May 2011.
  24. Tirpak, "The Sixth Generation Fighter," p. 40.
  25. Reuben Johnson, "Pakistan Increases Autonomy in F-17 Thunder Production," in *Jane's Defence Weekly*, 28 July 2010, p. 5.
  26. For an overview of all fighter jets currently in production, see Robert Hewson, "Fighter Club," in *Jane's Defence Weekly*, 14 July 2010, pp. 61-76.
  27. Information Office of the State Council of the People's Republic of China, "China's National Defense in 2008," at *Chinese Government's Official Web Portal*, accessed 22 July 2011; Michael Flaherty, "Red Wings Ascendant: The Chinese Air Force Contribution to Anti-access," in *Joint Forces Quarterly*, Vol. 60 (2011), pp. 95-101.
  28. All figures from Simon Wozniak, "International Transfers of Combat Aircraft, 2005-2009," in *SIPRI Fact Sheet* (November 2010), p. 3.
  29. Pierre Tran, "Mileant Setback for Rafale, Dassault," in *Defense News*, 20 November 2011.
  30. See the *SIPRI Arms Transfers Database*, at <http://www.sipri.org/databases/armstransfers>.
  31. Gregor Ferguson, "Australia Unruffled by F-35 Delays," in *Defense News*, 19 March 2010.
  32. Hampster Meitner, "Die Kompensationsgeschäfte rücken ins Zentrum," in *Neue Zürcher Zeitung*, 12 March 2010, p. 13.
  33. Vikas Bajaj, "US Loses Bids to Supply Jets to India," in *The New York Times*, 28 April 2011; Rahul Bedi, "India shortlists Typhoon, Rafale for MMHCA race," in *Jane's Defence Weekly*, 4 May 2011, p. 5.
  34. Robert Hewson, "After the Right F-X," in *Jane's Defence Weekly*, 18 May 2011, pp. 28-31.
  35. Wendell Minnick, "Western Jetmakers Vie for Asian Contracts," in *Defense News*, 20 June 2011.
  36. These figures are for 2008, and do not include Chinese companies. See Wozniak, "International Transfers," p. 1; Susan Jacks and SIPRI Arms Industry Network, "The SIPRI Top 100 Arms-producing Companies, 2008," in *SIPRI Fact Sheet* (2010), pp. 1-7.
  37. Martin van Creveld, *Technology and War*, (New York: Free Press, 1989), p. 1.
  38. Richard Hitzinger, "Global Fighter Jets: Asia, the New Centre of Gravity?" in *RIS Commentaries*, No. 59 (2011).
  39. Bruce Roffsen, "F-22 Stealth Maintenance Issues Hit Mission Rates," in *Jane's Defence Weekly*, 23 February 2011, p. 6; Scott Fontaine and Dave Majumdar, "USAF Indefinitely Grounds F-22 Raptors," in *Defense News*, 5 May 2011.
  40. Jeremiah Gertler, "F-35 Joint Strike Fighter Program: Background and Issues for Congress," in *CRS Report for Congress*, 22 December 2009, p. 7; Christopher Dew, "House Votes to End Alternate Jet Engine Program," in *New York Times*, 16 February 2011.
  41. *The Economist*, "UK air force may have its wings clipped," in *ISS Strategic Comments*, Vol. 16, No. 6, September 2010; Menno Stokette, "Netherlands commits to Second Pre-production F-35," in *Jane's Defence Weekly*, 13 October 2010, p. 13.
  42. Caitlin Harrington Lee, "F-35 Flight-testing 'Ahead of Schedule,'" in *Jane's Defence Weekly*, 13 April 2011; Dave Majumdar, "Marine Corps Demonstrates F-35B at Sea," in *Military Times*, 18 October 2011.
  43. Dave Majumdar, "Eglin Air Force Base Gets 1<sup>st</sup> Production F-35," in *Defense News*, 14 July 2011.
  44. Dave Majumdar, "Interview with U.S. Vice Adm. David Venet, F-35 Program Chief," in *Defense News*, 20 June 2011.
  45. See Isabelle Fucini and Michel Asencio, *Le renouveau de la puissance aérienne russe*, Rapport No. 445, Paris: Fondation pour la Recherche Stratégique, 2010, pp. 58-113.
  46. "Russia's 5G Fighter Makes First Demonstration Flight," in *Ria Novosti*, 17 August 2011; "Engine Woes force Russian T-50 to Abort Takeoff," in *AFP*, 21 August 2011.
  47. Gareth Jennings, "Russian PAK-FA Fifth-generation Fighter makes Maiden Flight" in *Jane's Defence Weekly*, 3 February 2010; Reuben Johnson, "PAK-FA Flight Trials Continue on Track," in *Jane's Defence Weekly*, 24 February 2010, p. 8; "Russia tests 2<sup>nd</sup> Prototype of Fifth-generation Fighter," in *Ria Novosti*, 3 March 2011, p. 16; "Experte: Russischer Kampfjet der Zukunft ist F-35 überlegen," in *Ria Novosti*, 10 October 2010.
  48. Ilya Kramnik, "India Chooses Russian Prototype for its Fifth generation Aircraft," in *Ria Novosti*, 11 October 2010.
  49. See Tai Ming Cheung (ed.), *Journal of Strategic Studies Special Issue: China's Emergence as a Defense Technological Power*, Vol. 34, No. 3 (2011).
  50. Craig Caffrey, "Up and coming: Chinese Military Aircraft," in *Jane's Defence Weekly*, 7 July 2010, pp. 24-25; Jon Grevatt and Julian Kerr, "China sets the tone," in *Jane's Defence Weekly*, 16 February 2011, pp. 23-27.
  51. Keri Wapstall Smith, "Russia Stalls on Deal to Supply Engines to China," in *Jane's Defence Weekly*, 14 July 2010, p. 12.
  52. Marco Wyss, "Revisiting the 'New Blunder': Western Aviation Technology Transfers to China," in *ISE IDEAS Today*, Issue 8, 2011, pp. 16-18.
  53. Reuben Johnson, "Eastern Approaches: Asia's Next-generation Fighter Programmes," in *Jane's International Defence Review*, May 2011.
  54. Jane Perlez, "China Gives Pakistan 50 Fighter Jets," in *New York Times*, 19 May 2011.
  55. "Unmanned Future: The Next era of European Aerospace?" in *ISS Strategic Comments*, Vol. 17, No. 24, June 2011.
  56. Michele Nones, Giovanni Gasparini, and Alessandro Marone, *Europe and the F-35 Joint Strike Fighter Program*, Quaderni IAI, Rome: Istituto Affari Internazionali, 2009.
  57. Pierre Tran, "Britain, France Treaty Has Borne 'First Fruits,'" in *Defense News*, 16 March 2011.
  58. Andrew Pierre, *The Global Politics of Arms Sales*, (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1982), p. 3.
  59. Keith Krause, *Arms and the State*, (Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1995), pp. 97-98.
  60. *Ibid.*, p. 195.
  61. Barry Buzan and Eric Herring, *The Arms Dynamic in World Politics*, (Boulder, CO: Rienner, 1998) pp. 81-119.
  62. Keith, p. 1.
  63. Robert Harkavy, "The Changing International System and the Arms Trade," in *The ANNALS* 535, 1994, p. 14.



*Horses and Chargers of Various Units, by Sir Alfred James Munnings, 1 January 1918.*

## THE CASE FOR REACTIVATING THE ROYAL CANADIAN ARMY VETERINARY CORPS (RCAVC)<sup>1</sup>

by Andrew G. Morrison

### Introduction

Until the end of the First World War, horses and other animals were a common sight on the battlefield, either as chariots of war, or as the backbone of the supply train. By the late-19<sup>th</sup> and early 20<sup>th</sup> Centuries, national armed forces (including that of Canada) had added veterinary services to their order of battle in order to ensure these vital animals were protected from disease and treated for injury. But with the advent of mechanised warfare, the majority of service horses were retired - and in some cases (including Canada), the supporting veterinary corps were disbanded. However, as the decades passed, modern warfare changed yet again, with great armour battles based in Europe and Africa becoming far less a feature of combat. At present, 21<sup>st</sup> Century warfare places a much greater focus upon counter-insurgency campaigns in which the military is not fighting *through* the objective, but is *living* with it. The complexity of operations in which insurgents are engaged, not on battlefields, but within living, working societies, requires the development of new tools, as well as the return of some old tools. This article will argue that the use of the modern military veterinarian, whose efforts are focused upon building sustainable agriculture in order to stabi-

lize societies through better public nutrition and increased opportunities for trade, is one such tool that should again be employed by the Canadian Forces.

### Brief History of the Royal Canadian Army Veterinary Corps

Prior to 1910, veterinary support to the military forces in Canada was provided by a regimental system. Local veterinary practitioners would hold a commission in a mounted unit, and would leave practice for 10-15 days per year to train with and supervise the regiment's horses. Only one or two regiments had permanent veterinary officers.<sup>2</sup>

In 1910, there began a gradual move to replace the Regimental Veterinary Service with the Canadian Army Veterinary Service, which included the Canadian Permanent Army Veterinary Corps (the regulars), and the Canadian Army Veterinary Corps (the reservists).<sup>3</sup> By the start of the First

Major Andrew G. Morrison, BSc, MVB, CD, is an Army Reserve Intelligence officer currently serving as the Commanding Officer of 725 (Glouce Bay) Communication Squadron. He is also an associate veterinarian at Sunnyview Animal Care Centre in Bedford, Nova Scotia.



Troops of the Canadian Light Horse advancing from Vimy Ridge, 9 April 1917.

CWM 1942/085 903

World War, this reorganisation had not yet been completed, but sections from Winnipeg and Montréal were sufficiently developed to form the backbone of the Canadian expeditionary veterinary services, referred to as the Canadian Army Veterinary Corps – Canadian Expeditionary Force (CAVC-CEF). During the initial move to England in October 1914, the CAVC supervised the shipping of 7636 horses in 14 ships, with the *SS Montezuma* carrying the largest number, 973 animals. During the crossing, only 86 horses (less than one percent) were lost.<sup>4</sup>

In time, two veterinary hospitals were set up in Europe: No. 1 Canadian Veterinary Hospital in Le Havre, France, and No. 2 Canadian Veterinary Hospital in Shornecliffe, England. The latter eventually housed the Canadian Veterinary School and the Instructional School for Farriers. No. 1 Canadian Veterinary Hospital was one of eighteen Imperial Veterinary Hospitals established on the lines of communication, and it supported, not just Canadian equines, but all horses of the Imperial Army.<sup>5</sup> At its peak, No. 1 Canadian Veterinary Hospital had stabling for 1364 horses, although at one point, the number of horses under care exceeded 2000.<sup>6</sup>

In addition to the hospitals, veterinary support extended to the field forces, where 221 officers and sergeants cared for the 23,484 horses of the Canadian Expeditionary Forces, as well as other horses of the Imperial forces. Their role was not only to treat minor illnesses, but also to provide supervision and preventative measures to ensure the fitness of the fighting horses. More serious cases were transferred to the veterinary hospitals, and replacements were provided through the remount units. Mobile veterinary sections

provided additional services and a link to the veterinary hospitals.<sup>7</sup>

At this formative time in its history, the role of the veterinary service as a whole was to reduce animal wastage. During the entire war, the Canadian gross wastage rate (including animals evacuated to hospital, missing, and dead) was 26 percent, where the dead wastage (those who died, were killed, or destroyed) was 9.5 percent. During the war, the Canadian Corps returned 80 percent of injured horses back to the line, where they continued to move soldiers, ammunition, food, water, guns, and so on, into combat.<sup>8</sup> In November 1919, the CPAVC received the Royal designation, in honour and recognition of its excellent performance during the war, a title that was later extended to the CAVC in 1936.<sup>9</sup>

The interwar years brought about the mechanization of the Canadian Army, as well as reorganization and rationalization. The result was a smaller RCAVC, whose role was accordingly diminished like that of other units. However, the twilight years of the Corps were characterised by a leadership (including that of the RCAVC itself) which did not foresee a role for the veterinary corps beyond the welfare of the military horse. As a result, on 1 November 1940 the RCAVC was disbanded by a recommendation of the Treasury Board, which was approved by the then-Governor-General, the Earl of Athlone. The annual cost savings achieved was just \$10,334.<sup>10</sup> The demise of the Corps was lamented by contemporaries in editorials appearing in *The Canadian Journal of Comparative Medicine and Veterinary Science*;<sup>11</sup> in one such editorial, the decision-makers were characterised as suffering from "muddle-headedness."<sup>12</sup>



Fort Garry's on the March by Sir Alfred James Munnings, 1 January 1918.

CWM 197/0281 0457



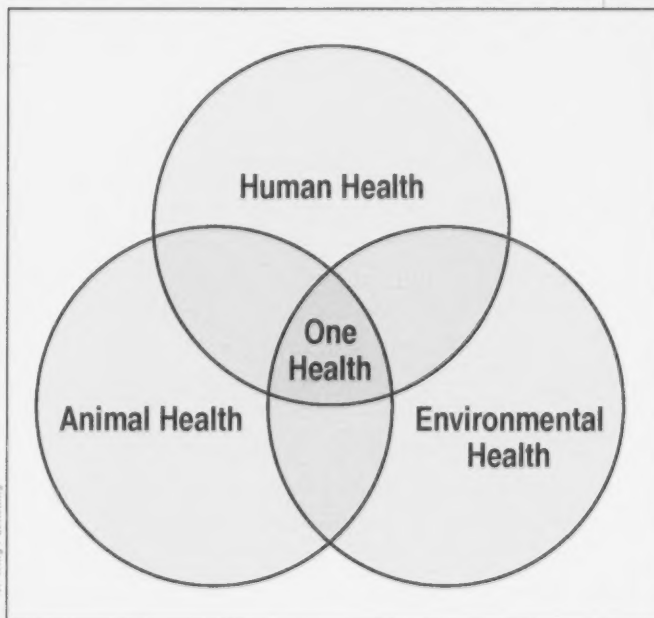
## The Modern Military Veterinarian

If military veterinarians are no longer looking after the health and welfare of the Regimental horse, then what is their role in modern warfare? The *US Army Field Manual 4-02.18, Veterinary Service Tactics, Techniques and Procedures (TTPs)*, specifies three broad functions for the military veterinarian:

1. food safety, food security, and quality assurance;
2. veterinary medical care; and
3. veterinary preventive medicine.<sup>13</sup>

These three functions are also the core of civilian veterinary medicine. The first function, that of food safety, food security, and quality assurance, does not have much of a public profile, but, in fact, Canada's food supply is secured and monitored in large part by veterinarians (meat inspectors being the best-known example). Anyone with pets would be familiar with the second function, that of veterinary medical care. The third function, veterinary preventative medicine, prevents disease in animal populations (i.e., via vaccination, proper nutrition, effective breeding, etc.), but is also an important part of the human medical system that identifies and helps prevent transmission of 'zoonoses' (diseases that pass from animals to humans).<sup>14</sup>

All these veterinary functions also constitute a vital contribution to the "One Health" concept - an emerging field of study which connects veterinary, human and environmental health into a comprehensive, synergistic approach to planetary health. One Health promotes the tenet that the environmental, medical, and veterinary health disciplines must be linked in order to provide a solid foundation for progress.



**"Later, CIDA could, through their programs, replace and expand upon the military veterinarians' initial work."**

It is "...a movement to forge co-equal, all-inclusive collaborations between physicians, veterinarians, and other scientific-health and environmentally-related disciplines,"<sup>15</sup> and is supported by government agencies and professional associations worldwide.

The modern military veterinarian can employ the above three functions in support of three broad military roles:

1. support to conventionally-deployed forces;
2. support to civil authorities; and
3. support to operations other than war.

The first role, support to conventionally-deployed forces, can be executed by providing care to military working dogs and other military animals, support to the military medical system by providing veterinary medical intelligence on the 'zoonoses' of a particular area of operations, and advice and support to commanders on the safety of local food procurement. Training can be provided to soldiers with respect to safe practices around indigenous animals. This role is largely part of medical care and force protection.

The second role, support to civil authorities, directly reinforces provincial and federal veterinarians during an emergency. This can be done by operating in regions and conditions where civilian veterinarians cannot, as well as advising commanders during domestic operations that involve livestock (such as rafting of cattle in the New Brunswick floods of May 2008 by CF Engineers)<sup>16</sup> [see Figure 2], and assisting authorities during the 2001 outbreak of Foot and Mouth Disease in the United Kingdom). Although animal care and welfare may seem unnecessary to military planners, it must be acknowledged that the evacuation of civilians from an area of operations is more easily accomplished if provisions have been made for the care and transport of their animals (whether pets or livestock). For instance, it has been informally estimated that as a result of Hurricane Katrina in 2005, up to 50 percent of the human fatalities could be attributed to people refusing to evacuate without their pets, or returning to the disaster zone in an attempt to rescue their pets.<sup>17</sup> A Zogby International poll found that 61 percent of pet owners would refuse to evacuate their homes if they could not take their pets.<sup>18</sup> Given that about 56 percent of households in Canada contain at least one cat or dog, that there are an estimated 8.5 million cats and 6 million dogs in Canadian households,<sup>19</sup> and that many pets are considered part of the family (even to the point of being regarded as "furry kids"), the human emotions involved can be intense, and therefore should be a factor in planning for domestic operations.

The third role, support to operations other than war, is perhaps the most relevant for Canada, given that Canadian Forces are, and likely will continue to be,





CP Photo 7855775 by Andrew Vaughan

Military personnel and local farmers/veterinarians escort cattle across the flood-swollen St. John River, 2 May 2008.

deployed to disaster zones (such as Haiti) or to developing, "failed/failing states" (such as Afghanistan, Congo, and Sudan). Canadian Army Counter-Insurgency Operations recognizes that the military may be the only element of power capable of working in such environments.<sup>20</sup> The root of much civil strife, though framed in ideological arguments, is generally linked to quality of life. Issues like lack of food, disease, and a poor economy are often the result of agricultural failure. By improving the state of livestock health through emergency, routine, and preventative medicine, and by improving livestock hygiene, the modern military veterinarian can assist in improving food production and in reducing animal and human disease, thereby establishing a base from which to improve the economy through increases in local market activity. When working with non-governmental organisations and government agencies such as the Canadian International Development Agency (CIDA), separate areas of operations would usually be defined. CIDA would not normally contemplate directly-supported or joint projects with the military. Rather, the likely *modus operandi* would see the military on the ground first, providing veterinary services during the stabilization period. Later, CIDA could, through their programs, replace and expand upon the military veterinarians' initial work. The military could provide reconnaissance data to CIDA and ensure a smooth handover.<sup>21</sup>

All three of the above military roles can be supported by one or more types of military veterinary tasks, as outlined below.

#### The Role of Modern Military Veterinarians amongst Canada's Allies and Other Armed Forces

Given that, historically, the military veterinarian was closely tied to the horse, and

that in Canada, the move towards adopting the 'Iron Horse' led, in part, to the disbandment of the RCAVC, it is not surprising that similar moves were afoot amongst Canada's allies and other militaries during the mid-20<sup>th</sup> Century. Australia and New Zealand disbanded their veterinary corps in 1946<sup>22</sup> and 1947<sup>23</sup> respectively.

However, many other armed forces still have active veterinary services, both Regular and Reserve components. Currently, notable allied services include the United States Army Veterinary Corps,<sup>24</sup> and the Royal Army Veterinary Corps (UK).<sup>25</sup> The 55<sup>th</sup> International Military Veterinary Medical Symposium, held in 2009 in Marseilles, France, saw the participation of military veterinarians from Austria, Croatia, Slovenia, Morocco, Denmark, the Netherlands, the United States, France, Italy, Germany, Poland,

Belgium, Norway, and Finland.<sup>26</sup> The 19<sup>th</sup> annual Asia-Pacific Military Medical Conference held in 2009 in Seoul, South Korea, had a total of 36 military veterinarians participating from Malaysia, Nepal, the Philippines, South Korea, and the United States.<sup>27</sup> The United States,<sup>28, 29</sup> German<sup>30</sup>, and British<sup>31</sup> armies have had veterinary services in Afghanistan, where both the US<sup>32</sup> and the UK<sup>33</sup> have had members of their veterinary services killed in action. Both International Security Assistance Force (ISAF) and NATO have used veterinary programmes in Afghanistan.<sup>34, 35</sup> Civilian veterinary programs have also started in some parts of Afghanistan.<sup>36, 37</sup> The Indian Army has had veterinary detachments in the Sudan<sup>38</sup> where they worked with Canadian Civil Military Cooperation (CIMIC) Officers. Clearly, in all these cases, the modern military veterinarian has found varied and valuable work to undertake, as these armies do not rely upon the horse.



UN Photo by Indian photographer

UN forces from India assisting a camel in the Sudan.



Indian Army veterinarians administering aid to a cow.

## Domestic Operations

The potential scope of Canadian military veterinarians in Domestic Operations is vast. The most likely scenario would involve aid to civil powers in response to a natural or man-made disaster. Every disaster will have an animal component, whether pets, livestock, or wildlife. The military veterinarian would be a valued resource in these operations, providing liaison with other government departments on animal issues, and providing service on the ground where civilian resources are unable to operate, or have been exhausted.

The Canadian Veterinary Medical Association has recently established the Canadian Veterinary Reserve (CVR) as a civilian tool for emergencies.<sup>40</sup> Initially, the CVR

## How Could Canada Use the Military Veterinarian? Development/Force Protection

Perhaps the greatest value of military veterinarians is their second-order effect of force protection, derived from the first-order effect of development work. Very basic veterinary projects, such as parasite removal, vaccination, improved nutrition, and better breeding can significantly improve animal production among a given local populace. Increased productivity yields more food, better human health, more economic activity, and, ultimately, a greater number of local citizens who experience higher levels of happiness, satisfaction, and perhaps even gratitude. Insurgents are not likely to provide a veterinary service to the community. Therefore, in an insurgency, the military veterinarian provides an essential service that the locals are unlikely to jeopardize. This has the potential to lead to better intelligence, fewer Tier II fighters, and a more stable community that sees value in the military presence. The insurgency then appears unable to look after the needs of the locals, and it loses legitimacy. At a more advanced level, veterinary involvement in Agri-business Development Teams (ADTs)<sup>39</sup> can assist in stabilizing and growing the agricultural economic base of society, aiding the supported community to increase its capacity to meet its most basic of psychological needs. Once the security situation has improved, in part due to veterinary activities, the greater civilian veterinary resources of governmental and non-governmental organisations can continue to build upon the foundations established by the military veterinarian.

As a partner in global animal health and security, the military veterinarian also has a role to play in keeping foreign disease out of Canada. Work done overseas in identifying foreign disease, and in the implementation of appropriate decontamination or quarantine procedures, can assist the Canadian Food Inspection Agency in preventing foreign disease outbreaks in Canada that would jeopardize the food upon which our health and economy depends.

was formed to give the Canadian Food Inspection Agency a surge capacity in the face of a foreign animal disease outbreak on Canadian soil. It has subsequently expanded to a point where it can provide individual and small veterinary team support, both domestically and abroad. Currently, this support is voluntary and it provides only the services of veterinarians, without any equipment. A military veterinary capability could support and even serve as the vanguard for the CVR, due to its faster deployability and to the greater acceptable risk assumed by military personnel. A military veterinary capability would also have its own equipment and could access greater resources through the military supply system. In the case of a Domestic Operation where the military is supporting an evacuation (i.e., floods), military veterinarians can be deployed into the evacuation area to care for and rescue pets and livestock prior to transfer to civilian authorities.

Many animal rescue organisations now provide mobile shelters to assist with disasters, but their access to the disaster area may be restricted for security and mobility reasons. Anecdotally, it has been suggested that there have been instances in which civilian organizations attempting to rescue animals have been mistaken for looters.<sup>41</sup> The military veterinarian can serve as the bridge between these civilian organizations that provide the majority of care, and the secured area of operations. The animal rescue world is a highly complex environment incorporating legally mandated SPCAs and humane societies, charitable organisations, emergency measures organisations, well-meaning individuals, and so on; military officers unfamiliar with this world would find it difficult to integrate effectively with these groups. A military veterinarian would be expected to have some mastery of the complexities surrounding animal issues and the associated agencies, including government departments, official and unofficial non-governmental organisations, and *well-meaning but sometimes misguided* individuals. The military veterinarian could play a valuable role as a commander's liaison with this dynamic and often emotional environment.

## Arctic Sovereignty

Currently, very few veterinarians work in remote parts of Canada, especially the North. Army veterinarians could use these regions for training exercises, achieving realistic training by running triage facilities and quick impact projects (i.e. vaccine clinics) while providing service to currently under-served communities. Adding veterinarians to Arctic sovereignty missions would add extra legitimacy to Canada's presence and additional services to its citizens in the North. A recent exercise, Operation *Nunaliut 10*, worked with the Danish forces' SIRIUS Dog Sledge team. The team was there to conduct a familiarization patrol around CFS Alert.<sup>42</sup> With a force of military veterinarians, the Canadian Forces might, in future, consider the use of service dog teams in the North, in conjunction with the snowmobiles and ATVs currently used by Rangers and other forces.

## Research

Although this would admittedly be beyond the likely scope of the Canadian Forces, military veterinarians can serve as important partners in military research. Research into biological defence - a component of Chemical, Biological, Radiological-Nuclear, and Explosives (CBRNE) - can be directly supported by military veterinarians, as many biological agents are of animal origin (i.e. anthrax).<sup>43</sup> The US Navy Marine Mammal program not only trains marine mammals for service, but conducts important research with respect to their health, as well as methods of protecting them from the effects of military equipment.<sup>44</sup>

## Service Animals

Several federal government departments have active working dog programs, including the RCMP Police Dog Service and the Customs and Border Services Agency, whose dogs detect narcotics, firearms, currency, and agricultural

products. The Canadian Forces also has working animals, including the Military Police Working Dog Trial.<sup>45</sup> In both Bosnia and Afghanistan, pack mules and donkeys have been used by the CF where access by vehicles was difficult.

Goats have been used by CIMIC teams in Afghanistan as reparation for damage and injury caused by CF actions. The CF contracts civilian companies<sup>46, 47, 48</sup>, to provide explosive detection dogs in Afghanistan,<sup>49</sup> which led to a Safety Digest notice after a soldier was bitten.<sup>50</sup>

## The Bottom Line

To deny the intensity of human emotion where animals are concerned, because the object of the emotion is an animal rather than another person, is both naïve and unrealistic. Not having a plan to cope with the animals located in an area of operations can make it more difficult than necessary to assist the local populace. There are also situations in which only military or specially-trained veterinarians could operate, such as security and CBRNE environments. Decontamination of animals is likely to be necessary when civilians are being decontaminated. Veterinary expertise could be useful for the biological portion of CBRNE, given that many of the agents involved are of animal origin.

In these operations, civilian veterinary involvement must, of necessity, be limited, especially in the initial phases of disaster operations, and over the longer term in areas with security problems. A military veterinarian can be part of reconnaissance teams and the Canadian Forces' Disaster Assistance Relief Team (DART), and can undertake regular rotations through theatres of operation.

Some military responsibilities in these areas would include gaining support of the local population for the mission, mitigating some of the root economic causes of the conflict, and enhancing domestic services, such as water and food supplies. The military veterinarian provides a bridge until the security situation permits civilian veterinarians to resume or establish their practice.

By working with the communities within an area of operations, providing basic training for local veterinarians and farmers, and facilitating the delivery of supplies such as vaccinations and de-worming products, the military veterinarian can start programs aimed at the well-being of agricultural livestock that will increase the productivity of local herds and flocks. The improvement in overall conditions of the people and through them, the society itself, can assist the military commander in shortening the period between the commencement of military operations and the handover of a secure area of operations to civilian authorities. Many of the projects spearheaded by military veterinarians can be relatively inexpensive and short-term, but can also provide lasting benefits, even after the operational forces depart. Handover to reputable NGOs or agencies, such as CIDA, would bolster long-term sustainability.



Canadian soldier Corporal Scott King returns from grazing Hughes, the two-year-old donkey pet of Canadian soldiers in Afghanistan, 2 April 2008.





CIMIC operator Captain Kent MacRae, a reservist with the Prince Edward Island Regiment, escorts a goat to an Afghan family.

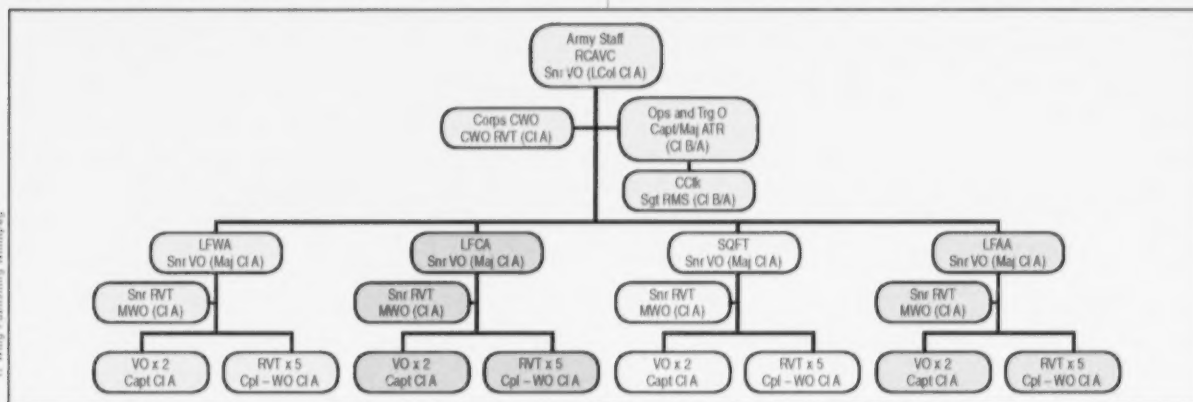
### The Reactivation of the RCAVC: What Would It Look Like?

A reactivated Royal Canadian Army Veterinary Corps, structured within the Army Reserve, would not have to be a large or expensive program. It could be completely 'scalable' to available resources, giving flexibility to changing operational environments. The foundation of the Corps would be established veterinarians and registered veterinary technicians (RVTs) subsequently trained as Army Reserve soldiers. Recruiting would be restricted to those already qualified and licensed in a province of Canada. Both these professions have training, certification, and regulatory systems in place. The training bill would be limited to basic soldier skills and the professional 'delta' between the civilian and military veterinarian. This could be contracted to our allies' existing programs, as well as domestic programs from other government departments (i.e., Canadian Food Inspection Agency (CFIA) and Department of Agriculture).

sess strong veterinary corps. Their training programs, doctrine, and TTPs could be adapted to Canadian needs.

The number of veterinarians and RVTs needed would be a function of government and military policy. As this topic has not been the subject of discussion for some time, there is no formal policy to which reference can currently be made. For the sake of this discussion, the Army's Managed Readiness Plan (MRP)<sup>51</sup> could be used as the basis of the planning assumptions. For example, the MRP calls for up to two Army Task Forces to be deployed at any one time. The minimum veterinary capability would be a veterinary detachment: one veterinarian and two RVTs. Using a five-to-one ratio for force generation, one Task Force could be sustained with six veterinarians and twelve RVTs. Thus, with two Task Forces in the MRP, the RCAVC would need a minimum establishment of twelve veterinarians and twenty-four RVTs. This is a relatively modest structure compared to the current US Army Veterinary Corps of 2700 members.<sup>52</sup>

"A reactivated Royal Canadian Army Veterinary Corps, structured within the Army Reserve, would not have to be a large or expensive program."





Given that the Army is divided into four Land Force Areas, the 36 positions previously identified could be organized into four veterinary sections of three veterinarians and six RVTs each, one for each Land Force Area Headquarters. Support would come from within the LFA Headquarters. The sections could be organized under an Area Veterinary Officer, or as part of the Area Surgeon Branch. If the role is to be limited to humanitarian missions, the veterinary section could be housed in the Area G9 (Influence Activities) branch.

A small Corps Headquarters consisting of a Senior Veterinary Officer (Corps Commander), a Senior RVT (Corps Sergeant Major), an operations and training officer, and a clerk would complete the unit of 40 soldiers. The operations and training officer and the clerk should be full-time positions.

From this small unit, the Canadian Forces would gain the capability to better support the Government of Canada's objectives across the country and around the world, through the advancement of animal health in some of the most needy and insecure areas of the globe, in addition to adding another level of protection around the soldier.

Alternatively, veterinary capability could be based within the Canadian Forces Health Service, but the structure should be similar, possibly organized around the JTF surgeons. Given that veterinarians are primarily deployed to land operations, all veterinarians and RVTs should wear the Army uniform, maintain Army standards, and be attached to Army formations.

### Conclusion

The notion that the military veterinarian became obsolete with the service horse is erroneous. Militaries around the globe have retained their military veterinary units, which are currently providing valuable service.<sup>53</sup> The Canadian Forces would benefit greatly from a renewed RCAVC, both at home and abroad, supporting combat, development, disaster, and other operations. With the Canadian Forces' current and future operations to be focused upon failed and failing states - where the foundation of the economies of at least some of these is

agriculture - not reinstating the RCAVC might be considered short-sighted. Every conflict involves people, and all civilizations rely upon animals for food, work, and companionship.

The Canadian Forces exists in an era where *inter-state* conflict is limited, but *intra-state* conflict is more common. The nature of these conflicts will often call for intervention lasting years or even generations. One cannot effectively repair a failing state without helping to provide the means for that state to feed itself and generate livelihoods for its people. That fact alone justifies the presence of the military veterinarian in modern conflict.

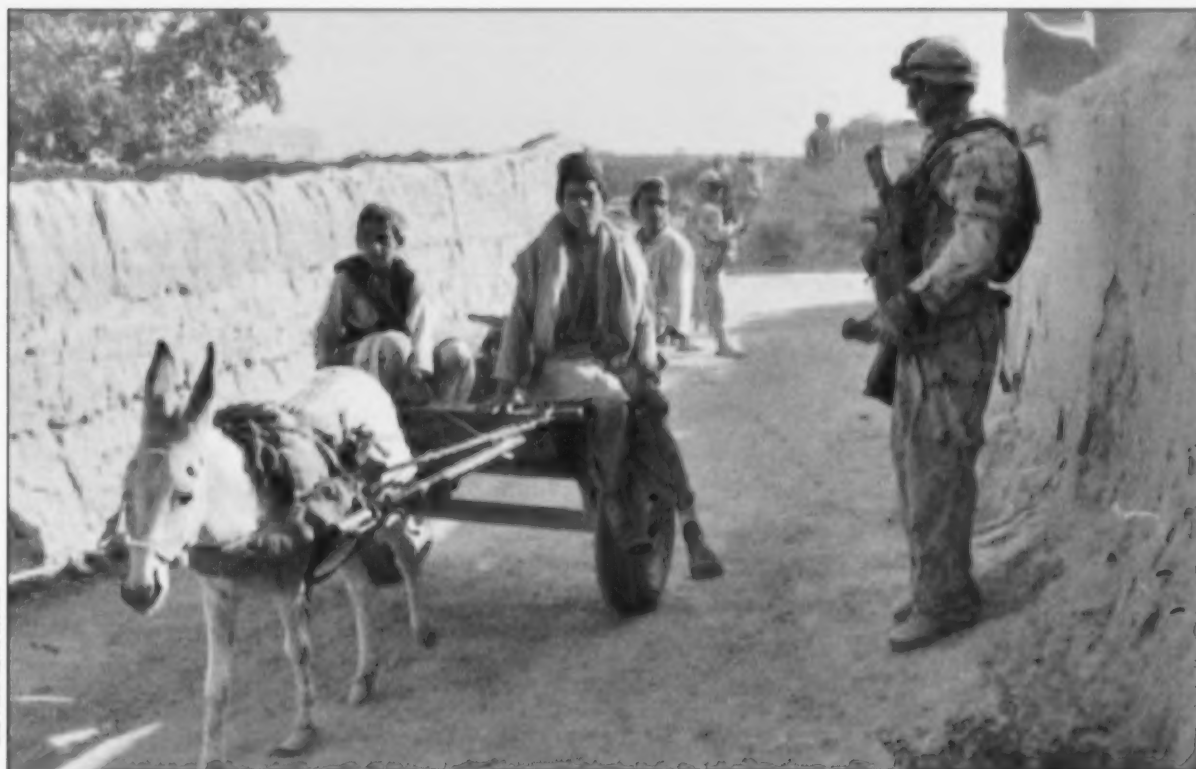
The RCAVC was forged during one of the most brutal wars in history, and acquitted itself admirably. It is time to reactivate the Corps, and provide the opportunity for it to serve once again.



### NOTES

- Many thanks to Dr. Gordon Dittberner, Prof. Tim Ogilvie, Dr. Bill Brown, and all the others who reviewed the drafts of this paper. Also I am grateful to my wife, Dr. Jennifer Morawiecki, for her editing.
- Cecil French, *A History of the Canadian Army Veterinary Corps in the Great World War 1914-1919* (Guelph: Crest Books, 1999), p. 1.
- Ibid.*, p. 2.
- Ibid.*, p. 6.
- Ibid.*, Chapters 5 & 6, *passim*.
- Ibid.*, p. 34.
- Ibid.*, p. 84.
- Ibid.*, p. 80.
- Ibid.*, pp. 186 & 190.
- Ibid.*, p. 199.
- "Royal Canadian Army Veterinary Corps," in *The Canadian Journal of Comparative Medicine and Veterinary Science*, Vol. 5, No. 4 (1941), pp. 92-93.
- "Canadian Army Veterinary Corps," in *The Canadian Journal of Comparative Medicine and Veterinary Science*, Vol. 7, No. 10 (1943), p. 290.
- Headquarters, Department of the Army, *FM 4-02.18 Veterinary Service - Tactics, Techniques and Procedures* (Washington, 2004), pp. 1-1 and 1-2.
- Fogelman *et al.*, "The Role of Veterinary Public Health and Preventive Medicine during Mobilization and Deployment," in *Military Preventive Medicine: Mobilization and Deployment, Volume 1* (Washington DC, TMM Publications, 2003), Chapter 30 *passim*.
- One Health Initiative will unite human and veterinary medicine. <http://www.onehealthinitiative.com> (accessed 3 January 2012).
- 140 cows rescued from flood. <http://www.cbc.ca/canada/new-brunswick/story/2008/05/03/cow-rescue.html> (accessed 3 January 2012).
- Email from Dr. Heather Case, American Veterinary Association, 4 May 2010.
- Emergency plans ensure pets aren't left behind. <http://www.zogby.com/soundbites/ReadClips.cfm?ID=14961> (accessed 16 October 2010).
- Terri Perrin, "The Business of Urban Animals Survey: The Facts and Statistics on Companion Animals in Canada," in *The Canadian Veterinary Journal*, Vol. 80, No. 1, pp. 48-52.
- Canada, Department of National Defence, *B-GIL-323-004/FP-003 Counter-Insurgency Operations* (Director of Army Doctrine, 2008-12-13), p. 513, para 2.
- Personal communication Jean McCardle, Canadian International Development Agency, Feb 2010.
- Ian M. Parsonson, *Vets at War: A History of the Australian Army Veterinary Corps 1909-1946* (Canberra: Army History Unit, Department of Defence, 2005), p. 163.
- New Zealand's Corps badges, 1911 to present. <http://www.diggerhistory.info/pages-badges/nz-corps3.htm> (accessed 16 October 2010).
- US Army Veterinary Service. <http://www.veteraryservice.army.mil> (accessed 16 October 2010).
- Royal Army Veterinary Corps. <http://www.army.mod.uk/army-medical-services/5320.aspx> (accessed 3 January 2012).
- Report of the 55th International Military Veterinary Symposium. <http://www.icmm-icmm.org/page/>

- anglais/rapportcongressvetoANG2009.php (accessed 3 January 2012).
27. Military veterinarians meet in South Korea, France. <http://www.avma.org/onlnews/javma/jul06/060715o.asp> (accessed 3 January 2012).
  28. Patricia Rodriguez, "Veterinarian Ryan K. Miller Helps Heal Afghanistan," in *Veterinary Practice News*, Vol. 22, No. 10, p. 55. <[http://www.virtuallineeditions.com/article/Veterinarian\\_Ryan\\_K\\_Miller\\_Helps\\_Heal\\_Afghanistan/499524/47170/article.html](http://www.virtuallineeditions.com/article/Veterinarian_Ryan_K_Miller_Helps_Heal_Afghanistan/499524/47170/article.html)> (accessed 3 January 2012).
  29. Army vets wage unconventional campaign abroad. <http://www.avma.org/onlnews/javma/jul06/060615g.pf.asp> (accessed 3 January 2012).
  30. Marjan, 'The Lion of Kabul, Afghanistan Kabul Zoo euthanized. <http://animom.tripod.com/kabul-zoo.html> (accessed 3 January 2012).
  31. Army vet turns 'Herriot of Helmand.' <http://www.mod.uk/DefenceInternet/DefenceNews/PeopleInDefence/ArmyVetTurnsherriotOfHelmand.htm> (accessed 16 October 2010).
  32. US Army veterinarian killed in action. <http://www.avma.org/onlnews/javma/jul06/060715c.asp> (accessed 3 January 2012).
  33. Army dog handler killed in Afghanistan named. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/afghanistan/2461765/Army-dog-handler-killed-in-Afghanistan-named.html> (accessed 3 January 2012).
  34. Afghan veterinarian, civil affairs team helps ranchers. <http://www.defenselink.mil/news/news-article.aspx?id=49561> (accessed 3 January 2012).
  35. ISAF Provides veterinary care to nomadic tribes. <http://www.nato.int/isaf/docu/pressreleases/2008/10-october/pr081031-577.html> (accessed 3 January 2012).
  36. Afghan veterinary association finds its way. <http://www.avma.org/onlnews/javma/nov07/071115c.pf.asp> (accessed 3 January 2012).
  37. US Veterinarians help jump-start Afghan animal health clinic. <http://www.avma.org/onlnews/javma/mar06/060315a.pf.asp> (accessed 16 October 2010).
  38. Email from Major Alex Brennan, 4 March 2009.
  39. Center for Army Lessons Learned, "Agribusiness Development Teams in Afghanistan Tactics, Techniques, and Procedures Handbook," No. 10-10, November 2009. <http://uscac.army.mil/cac2/call/docs/10-10/10-10.pdf> (accessed 3 January 2012).
  40. Canadian Veterinary Medical Association and Canadian Food Inspection Agency Establishing Veterinary Reserve. [http://www.canadianveterinarians.net/Documents/Resources/Files/508\\_news-releaseCVR\\_E.pdf](http://www.canadianveterinarians.net/Documents/Resources/Files/508_news-releaseCVR_E.pdf) (accessed 3 January 2012).
  41. Personal communication from Dr. Ben Weinberger, a veterinarian who volunteered in New Orleans after Hurricane Katrina, March 2010.
  42. Dog gone it! *The Maple Leaf*, 28 April 2010, Vol. 13, No. 14, p. 1. [http://www.forces.gc.ca/sitel/commun/mlfe/vol\\_13/vol13\\_14/1314\\_full.pdf](http://www.forces.gc.ca/sitel/commun/mlfe/vol_13/vol13_14/1314_full.pdf) (accessed 3 January 2012).
  43. Veterinarians needed to develop comprehensive animal protection, decontamination plans. <http://www.avma.org/onlnews/javma/jul05/050701m.asp> (accessed 3 January 2012).
  44. US Navy's Marine Mammal Program. <http://www.spawar.navy.mil/sandiego/technology/mammals/veterinary.html> (accessed 3 January 2012).
  45. Briefing note for CPD, Military Police Working Dog (MPWD) Trial, Major D.N. Boud, 17 March 2008.
  46. Canadian military seeks more bomb-sniffing dogs for Afghan mission. <http://www.cbc.ca/news/Canada/World/2010-01-05/article-777188/Canadian-military-seeks-more-bomb-sniffing-dogs-for-Afghan-mission?1> (accessed 3 January 2012).
  47. Bomb-sniffing dogs a key part of Afghan military team. <http://www.canada.com/story/print.html?id=2367240&sponsor> (accessed 3 January 2012).
  48. Canadian soldier hurt in bomb blast in Afghanistan. <http://www.cbc.ca/world/story/2007/03/20/soldier-injured.html> (accessed 3 January 2012).
  49. Kelly J. Maguire, VCSi *Statement of Capabilities and Experience (rev 1.6)*, (Las Vegas: Vigilant Canine Services International, n.d.), p. 13.
  50. K-9 Canines Aren't Pets. <http://www.vcids-vcemid.forces.gc.ca/dsafeg-dsg/pi/sd-dsg/1-07/article-11-eng.asp> (accessed 16 October 2010).
  51. Lieutenant-General J.H.P.M. Caron, *Managing the Army's Readiness*, 3350-1 (C1.S) 25 November 2005, para 5.
  52. <http://www.veterinaryservice.army.mil> (accessed 16 October 2010).
  53. Modern media allows a look at these activities. The following links from YouTube demonstrate modern military veterinarians at work. (all accessed 17 October 2010).
- <http://www.youtube.com/watch?v=4hknYckzIpo> &feature=related - US Army Ethiopian Medical-Veterinary Civic Action Program
  - <http://www.youtube.com/watch?v=GPwkujJsA&feature=related> - Royal Army Veterinary Corp in Afghanistan - RAVC heroes RAVC explosive detection dog in Afghanistan
  - <http://www.youtube.com/watch?v=lyByV95dU/Ao&feature=related> - US Army VETICAP in Uganda
  - <http://www.youtube.com/watch?v=RRE0NGHFWCo&feature=related> - US Army VETICAP in Djibouti
  - <http://www.youtube.com/watch?v=aLksP8xVvo> - Afghan VETICAP
  - [http://www.youtube.com/watch?v=N\\_NZlkgSue](http://www.youtube.com/watch?v=N_NZlkgSue) - Agri-Business Development Team Conducts Training VETICAP





## CLAUSEWITZ AND THE SEARCH FOR LIMITED NUCLEAR OPTIONS – 1975-1980

by Hans Christian Breede

### Introduction

Clausewitz is often misunderstood.<sup>1</sup> In the first chapter of the first book of his classic work *On War*, Clausewitz constructs an abstract notion of war – a war of extremes. He describes extremes of will and exertion, along with extremes of force, which, if in "...the abstract world, optimism was all-powerful and forces us to assume that both parties to the conflict not only sought perfection but attained it,"<sup>2</sup> leads to a concept of absolute war. For Clausewitz, however, the notion of absolute war was not applicable to reality, and the concept of absolute war was to remain a theory. When taken into the realm of reality, the laws of probability rule and replace the certainty that underpin absolute war.<sup>3</sup> With certainty removed, each of the three extremes needs to be modified, and principal among them, the reason for going to war. Clausewitz's classic notion that the "...political object is the goal, war is the means of reaching it, and means can never be considered in isolation..."<sup>4</sup> confirms the notion that absolute war is an abstraction, and that war, once applied, creates a connection between the people, the military, and the government.<sup>5</sup>

With the advent of nuclear weapons and the gradual development of Mutually Assured Destruction (MAD) as a policy for preventing nuclear war,<sup>6</sup> many of the arguments laid out by Clausewitz were regarded as obsolete. Starting in the late-1960s, specifically after being briefed on the U.S. Nuclear War Plan, then-President Richard Nixon and his National Security Advisor, Henry Kissinger, sought to modify the extreme strategic options about which they just been informed.<sup>7</sup> They sought to insert Clausewitz into U.S. nuclear war planning, and to prove that "War does not consist of a single short blow."<sup>8</sup> They sought what became known as limited nuclear options (LNOs). However, the search for those options was tainted by inter-service and inter-departmental rivalries, ultimately leading back to a *de facto* posture of a massive nuclear exchange.

This article will outline the historical context of the decision to develop limited nuclear options, and will then explain

---

Captain Hans Christian Breede, MA, CD, Royal Canadian Regiment, an infantry officer, is a PhD candidate in War Studies at the Royal Military College of Canada.



the impact that inter-departmental and inter-service rivalries exerted upon these options. Finally, it will demonstrate that limited nuclear options ultimately led back to the reality of a massive response imperative for the United States.

## Context

The Single Integrated Operating Plan 4 (SIOP4), although more detailed and thorough than the SIOP originally conceived in 1962 under the Kennedy administration,<sup>9</sup> remained a rather blunt tool with which to wage war. When briefed to Nixon and Kissinger in 1969, both reacted negatively to the gravity of the decision with which they would be faced, should a crisis erupt between the superpowers. As Nixon remarked, "No matter what [the Soviets] do, they lose their cities...what a decision to make."<sup>10</sup> Options were needed.

The SIOP, as briefed in 1969, contained three separate "functional tasks"<sup>11</sup> that could then be either combined or used in isolation, as required. Each task was given a simple letter for identification. ALPHA targeted all the Soviet nuclear forces, while BRAVO targeted Soviet conventional forces. CHARLIE targeted urban and industrial sites. Employing ALPHA and BRAVO only – it was believed – should minimize collateral damage. CHARLIE was the task that targeted the cities.<sup>12</sup> The tasks were further subdivided into pre-emptive and retaliatory packages. A pre-emptive Task ALPHA involved the launching of 1 750 warheads, while all three options initiated together would have entailed the release of over 3000 bombs and warheads. In the event of retaliation, Task BRAVO only called for 454 nuclear weapons. The fewest of all, 351 such weapons, were "...slated for task CHARLIE."<sup>13</sup> In all cases, targets were identified and assigned in both the Soviet Union and the People's Republic of China.<sup>14</sup> Regardless of whether retaliatory or pre-emptive, the tasks called for many megatons of nuclear ordnance to be delivered to the Eurasian continent, to say nothing of the inevitable Sino-Soviet retaliation. The SIOP, although a plan, was one that could not be exercised without unimaginable global cost. Nixon recognized this, and following the brief, he directed Kissinger to come up with alternatives.<sup>15</sup>

Considered a rite of passage for new presidents, "the briefing on the SIOP"<sup>16</sup> is the first time that sitting Presidents of the United States become fully aware of their responsibilities regarding use of the U.S. nuclear arsenal.

This briefing "...gives a terrible, practical reality..."<sup>17</sup> and given the technological advances available by 1969, Nixon felt more options could be generated. By the late-1960s and early-1970s, the technology surrounding nuclear weapons had advanced to the degree that it had begun to influence nuclear policy in three ways. First, as warheads became smaller, more accurate, and more efficient, the idea that a nuclear weapon could be discretely targeted added credence to the idea of using them in a limited way to achieve certain policy goals.<sup>18</sup>

"Considered a rite of passage for new presidents, 'the briefing on the SIOP' is the first time that sitting Presidents of the United States become fully aware of their responsibilities regarding use of the U.S. nuclear arsenal."

Related to this, the improvements in command and control now included nascent information technologies, best illustrated by the change in the acronym from C<sup>2</sup> to C<sup>3</sup>I.<sup>19</sup> These advances suggested to some strategic planners that limited exchanges could be controlled.<sup>20</sup> Secondly, the introduction of improved conventional munitions (ICMs), as well as the concept of precision guided munitions (PGMs), began a move that some thought would raise the threshold upon which the decision to employ nuclear weapons would be made. It was felt that ICMs – to some extent – equalized the conventional forces with nuclear weapons.<sup>21</sup> Finally, some expectations for options were inadvertently raised with the new ability to alter the

effects of nuclear weapons. The much-debated neutron bomb was "...misleadingly characterized as a weapon that killed people and left property intact."<sup>22</sup> Rather, it was designed to enhance radiation (blast and other such effects remained) so as to penetrate armoured vehicles and to kill or disable the crews.<sup>23</sup> Taken together, these technological advances – incorrectly perceived or otherwise – added weight to the desire and argument for options to use nuclear weapons in a manner other than simply a massive exchange with concomitant mutual annihilation.



US President Richard Nixon and Secretary of State Henry Kissinger at Nixon's Florida retreat, 1972.



## Cleavages

Surprisingly, despite the dramatic reaction by both Nixon and Kissinger towards the SIOP, both revision and the production of options were slow in coming. Agency, departmental, and service cleavages provide a framework for understanding why it took almost ten years to develop some form of options that could be employed short of a 'full-blown' nuclear exchange.<sup>24</sup> The eminent British historian Sir Lawrence Freedman identified agency cleavages at the beginning of his chapter on nuclear options in his *The Evolution of Nuclear Strategy*. He argues that the concept of nuclear weapons parity "...was a concept which Congressmen and diplomats could readily understand... It was not, however, a concept which naturally appealed to the community of professional strategists."<sup>25</sup>

Politicians and strategists were concerned with fundamentally different ideas. Where the politicians seemed to seek some form of stability through numbers (the Strategic Arms Limitation Talks - SALT), the strategists were more inclined to examine capabilities, and they sought realistic ways to fight with nuclear weapons. Strategists saw little value in SALT. Rather, they sought to find ways to build credibility through the development and signaling of a real set of nuclear options that would avert an Armageddon.<sup>26</sup> At the highest levels within the United States - between the elected officials and the intellectual elites interspersed on Interstate 495 in Washington - there was a divide with respect to the utility of limited nuclear options.

Departmental cleavages formed the second obstacle to Nixon and Kissinger's initiation of limited nuclear options. As under previous administrations, civil-military relations were strained as the military saw the direction Nixon gave to Kissinger as "... another attempt by civilians to meddle in force planning."<sup>27</sup> As a result, Kissinger's initial calls to develop nuclear options went unanswered. Between the Chairman of the Joint Chiefs of Staff (JCS), General Wheeler, and the Secretary of Defense, Melvin Laird, Kissinger's repeated request to examine options were either ignored or answered with "... cryptic charts providing capsule summaries of 'representative' military plans..."<sup>28</sup> which also ruled out sub-SIOP employment of weapons because such employment ran counter to doctrine - the very doctrine that Kissinger was trying to change. Furthermore, the Joint Chiefs felt that nuclear options would actually undermine American credibility with respect to a willingness to employ nuclear weapons against a broad target set.<sup>29</sup> In short, "... the high command had little interest in working with the White House in rethinking the war plan."<sup>30</sup> It was not until seven months later that the pressure applied by the White House to the Department of Defense started to bear fruit. In July 1969, "...faster procedures for selective options"<sup>31</sup> were implemented, and the options that Kissinger sought finally began to emerge.<sup>32</sup> Despite the JCS misgivings with respect to nuclear options, the air force had been working on just such a set of options with the Rand

Corporation. One key player in the development of these options was James Schlesinger,<sup>33</sup> and he would play a key role in a future administration.



Bronze bust of Clausewitz.

"The third and final cleavage, again consistent with the history of the development of nuclear policy, was between the air force and the navy."

The third and final cleavage, again consistent with the history of the development of nuclear policy, was between the air force and the navy. With the refinement of the submarine launched ballistic missiles (SLBMs - a navy asset), the air force's intercontinental ballistic missiles (ICBMs) were feared to be going the way of the strategic bomber - too vulnerable to continue to be relevant as a threat for deterrence. Columnist and author Fred Kaplan characterized the conflict between the navy and the air force as an intense rivalry, asserting that both services fought for control of U.S. nuclear policy. Although missing the point of the nuclear triad,<sup>34</sup> Kaplan does make an interesting argument that this rivalry could also be seen as proliferating nuclear weapons broadly across the services. That such proliferation also makes strategic sense seems to have escaped (or was ignored by) Kaplan.<sup>35</sup> More pointedly, a report released in 1975 by a widely-quoted analyst at the Rand Corporation, Carl H. Builder, and others, but only recently declassified and released through George Washington University's *National Security Archive*, began to formalize the case for the ICBM. The report argued that the ICBM's superior accuracy and relative cost-effectiveness lent itself to a series of unique roles to include a reserve or an elite-strike capability.<sup>36</sup> More provocatively, however, the report began to

argue in favour of first strike counterforce employment – something that ran completely counter to the underlying philosophy of U.S. nuclear policy of *no first use*.<sup>37</sup> These three cleavages, between agencies, departments, and the services themselves, slowed the development of limited nuclear options as demanded by Nixon in 1969 upon first taking office. The cleavages however, like other rivalries in the past, centred upon the issue of nuclear policy, also served to add vigour to the debate, and they certainly had a net positive impact upon the final product. That product would finally see implementation under a new Secretary of Defense and former Rand strategist.

#### Commitment

Regarded as the first professional strategist to become the United States Secretary of Defense,<sup>38</sup> James Schlesinger took office in 1973, replacing Elliot Richardson, who had been in office for less than a year. Kissinger now had an ally with respect to the reforms he sought. At this time, there was a "...unique opportunity..."<sup>39</sup> that Schlesinger capitalized upon in order to put his theories into practice – namely, the theory that escalation in nuclear war could be controlled, and nuclear war could be essentially fought to a victory, avoiding "...widespread collateral damage."<sup>40</sup> He agreed that Clausewitz could be inserted into the concept of nuclear war. He also argued that, should the United States be forced to resort to the use of nuclear weapons, realistic options had to be presented to his Commander-in-Chief, the President.

...we want to have the planning flexibility to be able to respond selectively to the attack in such a way as to (1) limit the chances of uncontrolled escalation, and (2) hit meaningful targets with a sufficient accuracy-yield combination to destroy only the intended target and to avoid widespread collateral damage... reserving our "assured destruction" force and persuading, through intra-war deterrence, any potential foe not to attack cities.<sup>41</sup>

His policy developed further to include three key military objectives. First, nuclear weapons could be employed in aid of conventional forces. Second, nuclear weapons would be employed in a retaliatory counterforce role, and third, they would be used as a tool for escalation dominance. This dominance implied an ability to attain a level of military superiority to control further escalation.<sup>42</sup> It was 'a tall order.'

Four criticisms of Schlesinger's new doctrine powerfully underscore its shortcomings. The first relates to the concept of controlling nuclear war. The distinguished *New York Times* foreign correspondent, Drew Middleton, reported that the notion of controlling nuclear war was impossible. Based upon an "... extensively documented study..."<sup>43</sup> by the Australian professor of strategic and defence studies, Desmond Ball, he suggested "... [that] the superpowers, 'rather than devoting further resources' to pursuing 'the chimera' of controlled nuclear war, should devote more effort to other means of satisfying the objectives."<sup>44</sup> One needs to once again recall Clausewitz, who stated that war has a tendency to escalate.<sup>45</sup> Although referring to his experience during the Napoleonic

Wars, Clausewitz's caution is equally applicable to nuclear war. A second criticism suggested that with options for limited use, the likelihood of such use now also increased. The critique – although originating from comments against the Defence Program Review Committee – still held true for Schlesinger's new doctrine. Should a crisis erupt, limited nuclear options could make the weapons more desirable to use than conventional forces, and "... flexibility would increase the danger of a nuclear catastrophe."<sup>46</sup> The threshold for the use of nuclear weapons would be lowered with the introduction of options.



President Jimmy Carter

A third criticism relates to the idea of misinterpretation. National Security Archive analyst Dr. William Burr indicated that if the Soviets were to employ a doctrine of launching upon the detection of incoming nuclear missiles, they might interpret this signal as an attempted first strike, thereby causing them to retaliate massively to what was otherwise a limited American attack. It was never clear to the United States what the Soviet response would be to a limited strike.<sup>47</sup> Finally, a fourth criticism was technical, and it was centered upon the issue of command and control. Bluntly, "...the U.S. 'Command Centers do not possess the combination of survivability and capability which is required for the conduct of limited strategic nuclear war.'"<sup>48</sup> These four criticisms, combining technical concerns with strategic and policy concerns, illuminate some of the challenges of fighting a nuclear war consistent with a notion of war conceived of by Clausewitz.

Despite these criticisms, President Jimmy Carter, in 1980 and after an 18-month review that was initiated upon his entrance into office,<sup>59</sup> signed Presidential Directive (PD) 59 that codified Schlesinger's doctrine as policy.<sup>60</sup> In essence, the directive allowed the United States the flexibility to respond in kind should the Soviets "...move up the escalation ladder...[and be able to]...respond effectively at each level."<sup>61</sup> More precisely, the directive targeted military and political targets, rather than the traditional urban and industrial targets normally associated with such weapons of mass destruction.<sup>62</sup> The directive broke the strategic force into target sets of Regional Nuclear Options, Limited Nuclear Options, and Economic Recovery targets, and it also directed the maintenance of a strategic

reserve.<sup>63</sup> In keeping with the new political and military imperative, the targets now included "... second-echelon military and political leaders."<sup>64</sup> It did not target senior leadership, insuring that there was someone with whom to negotiate the escalation. Although it took seven years and two more secretaries of defense<sup>65</sup> to revise, what President Carter signed in 1980 was consistent with the doctrine first refined by Schlesinger. The United States now possessed a policy with which to attempt a controlled nuclear war.

#### Consequences

Although the Secretary of Defense at the time (1977-1981), Harold Brown, is said to have doubted whether limited options would avoid escalation,<sup>66</sup> some empirical work on the subject actually suggested that limited nuclear options *could* work. Using game theory techniques, Robert Powell concluded that "...states prefer to have relatively smaller, less-destructive limited options..."<sup>67</sup> and that "...as the crisis continues, the states become less and less likely to escalate further."<sup>68</sup> But despite this somewhat overly rational vote of confidence from a game theorist, the question of how a nuclear strike – notwithstanding its degree – would be interpreted by the Soviet Union left too many questions. Specifically, if the Soviets employed a launch-under-attack policy – meaning that they would only retaliate upon confirmation of a nuclear detonation on their soil – even a single nuclear detonation could potentially trigger a massive retaliation.<sup>69</sup> Just because one side adopts a certain policy does not automatically mean the other side will adopt it as well.

This ultimately led to a paradox in that through the search for limited nuclear options, a policy that would *invite* and even *leave the United States vulnerable* to a Soviet strike was cre-



Secretary of Defense Harold Brown, second from left, with Chinese Minister of Defense Gong Biao, 1 January 1980.

ated. In essence, by attempting to control escalation, even if the United States did not strike first – for example as a limited (albeit escalated) response to a limited attack – they could find themselves in a position to be the first to strike at cities. By doing so, the Soviet forces would be able to retaliate in kind and thereby destroying U.S. cities.<sup>70</sup> This nuance was not lost on either side, and as such, the U.S. would be hesitant to strike at cities first, but the Soviets would also appreciate this constraint, and could actually find it empowering to strike the U.S. in a limited nuclear manner.<sup>71</sup> Further complicating matters, should the Soviets strike only American ICBMs, the President would lose his only hard target – or AEPHA task-suited (in the language of the SIOP) – systems and be left only with systems suitable to striking cities. The Americans could be forced through circumstances, even without the justification of escalation, to be the first to strike at Soviet cities. In either case, it was a situation that did not offer any immediate solutions, and it was deemed unacceptable.<sup>72</sup>

"Although it took seven years and two more secretaries of defense to revise, what President Carter signed in 1980 was consistent with the doctrine first refined by Schlesinger."

According to Freedman, the solution turned out to be a return to "... the crude political science of early airpower theorists...who believed that strategic bombardment could detach the elite from the mass and thus cause swift social breakdown."<sup>73</sup> This came about through an assessment that, given the Soviet Union's centralization of power, striking at elements of it would

achieve early capitulation. This policy was articulated in PD 59,<sup>74</sup> but it failed to indicate that much of this "Soviet political culture"<sup>75</sup> would be most likely located in urban areas.

As this debate was unfolding, Carl Builder continued to release reports and articles advocating, not only a specialization in roles for the ICBM fleet, but also the development of a genuine (and declaratory) first-strike counter-force capability, insisting that it was not a destabilizing policy.<sup>76</sup> His logic was

persuasive as he indicated that a second-strike counterforce capability (which the U.S. possessed at the time) was only appropriate if accompanied with a conventional force advantage (which the U.S. *did not have* at the time). He therefore argued that, in order for American nuclear policy to align with the conventional force realities, it had to adopt a credible first-strike counterforce posture.<sup>67</sup> Whether Builder was writing this out of an honest belief in the value of counterforce postures, or out of a desire to maintain a credible role for ICBMs can be debated, but his assertions were nonetheless provocative. In many ways, the search for limited nuclear options also continued the advocacy of massive strikes.

## Conclusion

Initiated by Nixon and Kissinger, refined by Schlesinger, and finally implemented by Carter and his Secretary of Defense, Harold Brown, nuclear war fighting has always been considered a difficult endeavour. Beset by rivalries and competing visions, the success of the development of nuclear options short of a massive exchange remains unclear. The efforts by the various administrations to insert Clausewitz into nuclear policy were successful in that options were created, but their efficacy remains clearly in doubt. Leaders and analysts alike during the Cold War found the concept of massive retaliation lacking, and, as such, eagerly sought an approach of flexible response, such as that offered by Schlesinger's concept of limited nuclear options. American nuclear military strategist Bernard Brodie makes the interesting point that Clausewitz's dictum of only fighting wars that have political goals is lost within concepts that seek to cause "... so much greater damage to its industrial plants than [does the US]."<sup>68</sup> For Brodie, such thinking has caused

war to lose its political relevance as it becomes simply about destruction on a cataclysmic scale. Limited nuclear options seemed to offer a way to keep the political goals alive in the contemplation of a nuclear exchange. However, in this writer's opinion, any attempt to actually *fight* a nuclear war probably would have been more like 'whistling past the graveyard' – unnecessarily risky.

This article has outlined the historical context of the decision to examine limited nuclear options, as well as the inter-departmental and inter-service rivalries that affected this option's development. With respect to its application to the realities of the Cold War and the human factor in general, Clausewitz appears to have fallen out of step yet again. However, if one more carefully interprets the Prussian's classic relationship between politics and war, Clausewitz remains relevant. War, without political goals, is senseless – nuclear weapons simply made the divide between war and politics that much more narrow. In this writer's opinion, this is as true today as it was during the Cold War.



*Prussian Roulette*, by Rainer Ertl. Left to right: Wilhelm I, Bismarck, Friedrich II, Leopold von Anhalt-Dessau, Schlieffen, Clausewitz, Wilhelm II, and Hindenburg.

## NOTES

1. The conflicting points of view and interpretations of Clausewitz and *On War* range from issues of translation to analysis. For example, quality of translations vary drastically, from the thorough and objective (Peter Paret's and Sir Michael Howard's version), to the abridged and biased (Anatol Rapoport's version). "Which Translation of Clausewitz' *On War* Do You Have?" [www.clausewitz.com](http://www.clausewitz.com), accessed 27 October 2010. Further, many Clausewitz followers misinterpret his teachings, such as Joseph Greene, who, in a foreword to an English edition, cited Clausewitz as an advocate of total war. Bernard Brodie, "A

Guide to the Reading of *On War*," Carl von Clausewitz, *On War*, Michael Howard and Peter Paret, (Eds., Trs) Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976, p. 646.

2. Clausewitz, p.78.

3. *Ibid*, p. 80.

4. *Ibid*, p. 87.

5. *Ibid*, p. 89.

6. The concept of mutual assured destruction evolved over time after the Second World War. Beginning with a state of a nuclear weapons monopoly, the United States developed concepts such as massive retaliation and then later, flexible response.

Furthermore, the concept of deterrence was not without its detractors, initially within the military itself, and then later – with Reagan – within the realm of politics. From a military perspective, deterrence was found objectionable as it was seen to cede the initiative to the enemy, a strategic posture that military officers found abhorrent. See Bernard Brodie, "The Development of Nuclear Strategy," in *International Security*, Vol. 2 (1978), p. 68, and Lawrence Freedman, *The Evolution of Nuclear Strategy*, New York: Palgrave MacMillan, 2003. Also, see Colin S. Gray, *Modern Strategy*, Oxford, UK: Oxford University Press, 1999.

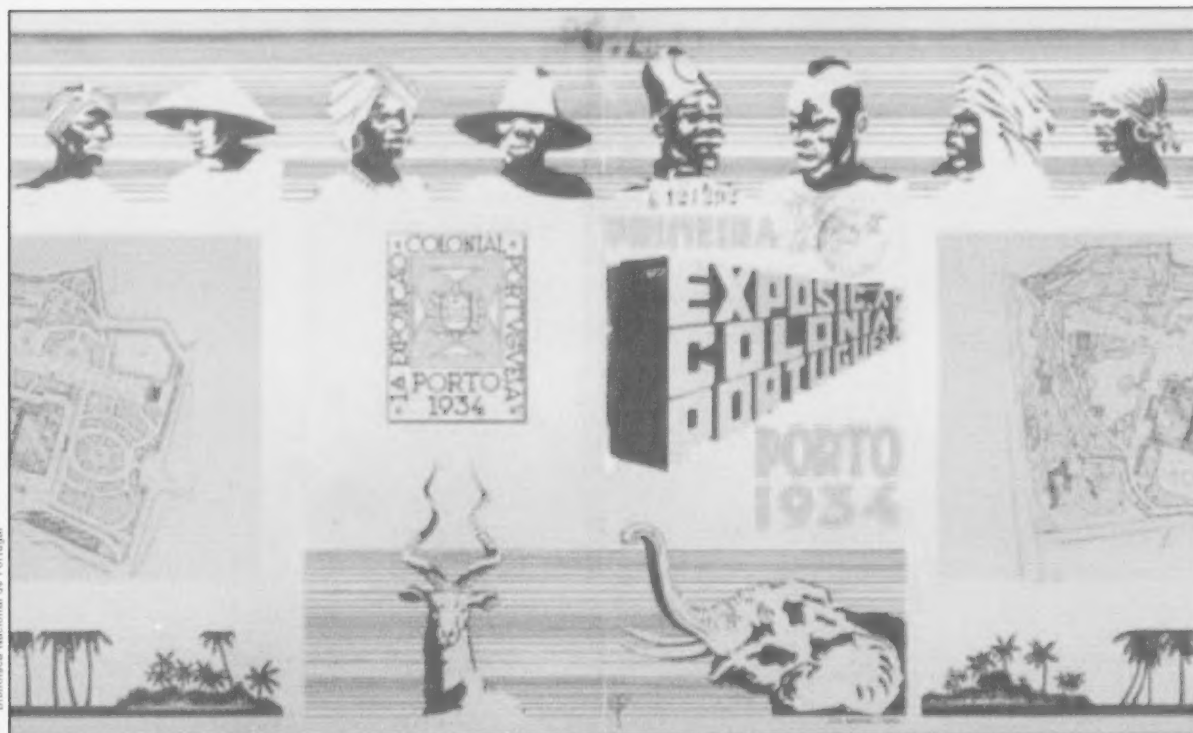


7. William Burr, "The Nixon Administration, the 'Horror Strategy,' and the Search for Limited Nuclear Options, 1969-1972," in *Journal of Cold War Studies*, Vol. 7, No. 3 (Summer 2005), p. 34.
8. Clausewitz, p. 79.
9. William Burr, (Ed.) "The Creation of SIOP 62: More Evidence on the Origins of Overkill," in *National Security Archive Electronic Briefing Book No. 130*, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB130/index.htm>, accessed 2 October 2010.
10. *Ibid.*, p. 34.
11. *Ibid.*, p. 42.
12. *Ibid.*
13. *Ibid.*, p. 45.
14. *Ibid.*
15. *Ibid.*, p. 36.
16. Freedman, p. 395.
17. *Ibid.*
18. *Ibid.*, pp. 360-361.
19. Where C2 stood for *Command and Control*, C3I now stands for *Command, Control, Communications and Information*. The current doctrine now uses C4I meaning *Command, Control, Communications, Computers, and Information*.
20. Burr, p. 61.
21. Freedman, p. 366.
22. *Ibid.*, p. 367.
23. *Ibid.*
24. If we take the SIOP briefing of 1969 as the start point, a codified policy with nuclear options was not implemented fully until 1979 under the Carter administration. "Current US Strategic Targeting Doctrine" 3 December 1979, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB43/doc20.pdf>, accessed 27 October 2010.
25. Freedman, p. 355.
26. Desmond Ball and Robert C. Toth, "Revising the SIOP: Taking War-Fighting to Dangerous Extremes," in *International Security*, Vol. 14, No. 4 (Spring 1990), p. 66.
27. Freedman, p. 359.
28. Burr, p. 51.
29. *Ibid.*
30. *Ibid.*
31. *Ibid.*, p. 59.
32. *Ibid.*, p. 56.
33. *Ibid.*
34. The nuclear triad is in reference to multiple delivery systems for nuclear weapons. The triad includes bombers, submarines, and land-based launch sites. Freedman, p. 326.
35. Fred Kaplan, "Bureaucracy and the Bomb: The Hidden Factor Behind Nuclear Madness," in *Washington Monthly*, Vol. 15, No. 6 (July 1983), pp. 48-53.
36. Carl H. Builder *et al.* "The U.S. ICBM Force: Current Issues and Future Options," a report prepared for United States Air Force Project RAND, October 1975, pp. 83-84.
37. *Ibid.*
38. Freedman, p. 360.
39. This opportunity refers to the confluence of the right technology (increasingly more sophisticated delivery systems) with the right people (key White House and Defense Department officials of like minds) in the right place (in office) at the right time (together), which allowed for theory to be put into practice. *Ibid.*, p. 361.
40. *Ibid.*
41. James R. Schlesinger, "Strategic Forces," in *Air Force Magazine*, 4 March 1979, p. 2.
42. Freedman, p. 365.
43. Drew Middleton, *The New York Times*, 18 November 1981.
44. *Ibid.*
45. Uwe Hartmann, *Carl von Clausewitz and the Making of Modern Strategy*, Pöstdam: Miles-Verlag, 2002, p. 41.
46. Burr, p. 67.
47. *Ibid.*, p. 66.
48. IDA analysts L. Wainstein *et al.* in *Ibid.*, p. 61.
49. Mossberg.
50. *Ibid.*
51. *Ibid.*
52. *Ibid.*
53. Ball and Toth, p. 68.
54. Mossberg.
55. Schlesinger was replaced as Secretary of Defense by Donald Rumsfeld, who then turned the post over to Harold Brown under the Carter Administration.
56. Mossberg.
57. Robert Powell, "Nuclear Deterrence and the Strategy of Limited Retaliation," in *The American Political Science Review*, Vol. 83, No. 2 (June 1989), p. 517.
58. *Ibid.*
59. Burr specifically quotes Wainstein *et al.* in suggesting that there existed a "...fundamental uncertainty concerning Soviet responses to limited nuclear strikes on the USSR." Burr, p. 66.
60. Freedman, p. 371.
61. Mossberg.
62. Freedman, p. 372.
63. *Ibid.*, p. 377.
64. Mossberg.
65. Freedman, p. 376.
66. Carl H. Builder, "The Case for First-Strike Counterforce Capabilities," at the 41<sup>st</sup> Symposium of the Military Operational Research Society, July 1978.
67. *Ibid.*, p. 18.
68. Brodie, *The Development of Nuclear Strategy*, p. 79.



Die Tafelrunde by Josef Schneider.

Courtesy of DEU GARTFCOM and the city of Kehl, Germany



## INSTITUTIONAL ANALYSIS AND IRREGULAR WARFARE: PORTUGAL'S INVOLVEMENT IN ANGOLA, GUINEA BISSAU, AND MOZAMBIQUE (1961-1974)

by Pierre Pahlavi and Karine Ali

### Introduction

**T**he study of Portugal's involvement in Angola, Guinea Bissau, and Mozambique offers a unique perspective to examine the adaptation of a Western army to irregular warfare. First, it is a case still conspicuously ignored by academic experts in this domain, the bulk of their attention being devoted to the study of the British in Malaya, the French in Algeria, or the Americans in Vietnam or Iraq. However, Portugal's COIN operations in Africa offer an exceptional illustration of a successful adaptation of a Western army to irregular warfare. As this type of war requires, by definition, a degree of adjustment, success in defeating the adversary is largely dependent upon the friendly forces' capability to adapt to a new context. Organizational adaptation, however, is not simply a matter of reorganizing structures, or modifying 'command & control' (C2) and doctrine. It also requires dealing with deep and oftentimes very subtle institutional forces that facilitate or prevent effective shifts from taking place.

By going beyond traditional explanations usually limited to logistical, doctrinal, and geopolitical factors, sociological

institutional analysis presents notable advantages to study and to understand how some institutional forces that are, in general, neglected by scholars specializing in this field, can lead to unwanted adaptation, or can provide a solid basis in an irregular warfare context. Using sociologist Richard Scott's model of institutional analysis as a framework, this article emphasizes three key dimensions of Portugal's counter-guer-

*Dr. Pierre Pahlavi is an Associate Professor and Deputy Director for Research at the Department of Defence Studies of the Canadian Forces College in Toronto. Along with multi-disciplinary and international academic training, he holds degrees from the Université de Nice - Sophia Antipolis (MA), the Université de Montréal (MSc), and McGill University (PhD). His recent publications reflect his main areas of expertise, namely, influence strategies, Iran's foreign policy, institutional analysis, and irregular warfare.*

*Karine Ali holds a Master's degree in Political Science from the Université de Montréal. She has studied the impact of national security issues upon changes in Canada's immigration and refugee protection policies. She is currently the Coordinator to the Vice-Dean of Postgraduate Studies and Foreign Affairs for the Faculty of Arts and Sciences at the Université de Montréal.*



17 King Publishing Winnipeg

Continent of Africa

rilla warfare to prevent its three African colonies from becoming independent (1961-1974): the cultural-cognitive (or ideological /ideational pillar on which it rests), the normative (doctrinal and strategic basis of military action), and the regulative (laws, rules, institutions). The combined study of these factors will allow tackling the crucial question of legitimacy, the logic of stability, and the dynamic of change resulting from the interaction among the three pillars of institutions.

### 1. Theoretical framework

Émile Durkheim, the founder of modern sociology, emphasized that any institution can exist only if it serves a social function that can be legitimized. Hence, institutions will engage in substantial adaptation only if they have no other options available. One of the fruitful ways to look at institutional change is isomorphism. It has been noted that organizations in a similar field of activity tend to copy each other, in terms of formal structures, but also with respect to espoused values and shared world views. Indeed, expediency in the face of uncertainty (i.e., what appears to work for competitors) is often a key driver in effecting institutional change.

Sociologists have studied changes within institutions since the 1980s through institutional analysis. Yet, however powerful this approach may be, very few sociologists have applied it to the military institution. Therefore, it is not so well

known how the military institution maintains its internal integrity when the challenges are coming from facing a new type of enemy that does not conform to the usual definition of the state-centric military warfare. Conventional military institutions tend to copy each other, but, as this case study illustrates, isomorphism can also occur when a conventional army faces an unconventional enemy. The outcome of such isomorphic dynamics, however, can seriously debate the core foundation of an institution's capacity to maintain its social legitimacy.

Although there are several schools of thought with respect to sociological institutional analysis, one of the few authors who succeed in providing a comprehensive framework to study institutions is Richard Scott.<sup>1</sup> Scott's framework follows the main pillars of social order,<sup>2</sup> but provides more details for one of them. The first pillar is defined as regulative, and it encompasses the notion of social predictability. It is made of both formal and informal rules, regulations, laws, and sanction systems. Scott divides the second pillar related to its cohesiveness into two pillars of institutional analysis, namely the normative and the cultural-cognitive. Social cohesion is possible if a number of implicit values and norms are shared about what is desirable and legitimate, and these shared notions form Scott's second pillar. The third pillar, the cultural-cognitive, refers to shared preconceived notions, thought patterns, and world views that also contribute to maintaining social cohesiveness. These three pillars of institutional analysis provide a comprehensive framework for understanding the actions and decisions within an institution.

"Sociologists have studied changes within institutions since the 1980s through institutional analysis."

The key unit of analysis in institutional analysis remains key decisions taken by key actors, which lead to *real actions* or *inaction*. It requires a degree of qualitative interpretation that is similar to the one done in the well-established field of organizational analysis. The main variables that determine why these real actions or inaction take the turn they do are based upon the three pillars; they are interdependent variables. For instance, rules and regulations can limit what is thinkable (cultural-cognitive), while the rules themselves can also be seen as an expression of some underlying norms and values. To overcome these overlapping dynamics, institutional analy-

sis divides the three pillars, and uses some specific indicators for each.<sup>5</sup> For the regulative pillar, the indicators are not only the formal and informal rules, regulations, laws, and sanction systems, but also how rules and sanctions are invoked when taking decisions. The normative pillar indicators are related to social expectations about espousing shared norms and standards of action. The invocation of 'appropriateness' and the 'normal' way of doing business are common indicators. Lastly, the typical cultural-cognitive indicators are specific beliefs, world views, thought patterns, and the invocation of what is 'right,' 'good,' or 'true.'

Using as examples the Portuguese army's counter-insurgency experience, the following sections will demonstrate how useful Scott's framework is to study the influence of non-material factors with respect to the adaptation of a Western military institution in a non-conventional context.



The Guard of Honour on arrival of the Paquete Vera Cruz, the standard of the RIL – Infantry Regiment of Luanda, Luanda, Angola.

## 2. The cultural-cognitive pillar

The first pillar of this institutional framework is composed of the cultural-cognitive/ideological elements, upon which rests the Portuguese counter-insurgency (COIN). Its components are fundamental because they provide the entire structure (normative and regulative dimensions), its coherence, as well as its legitimacy. The most important elements in this matter are territorial integrity and lusotropicalism.

Portugal's presence in Africa dates back to the end of the 15<sup>th</sup> Century. Most of Portugal's military, intellectual, and political elites, starting with former Prime Minister Antonio de Oliviera Salazar, perceived Portuguese presence overseas as vital for the nation. The colonies held an important economic promise<sup>6</sup> and they were crucial to giving Portugal stature internationally.<sup>5</sup> Portugal thus ignored significant international opposition to its colonial empire. In times when most colonial powers negotiated the independence of their colonies, Salazar's regime inserted the narrative of modern Colonialism into one "... in which discovery, expansion, and

colonization played an absolutely central role."<sup>6</sup> Portugal was thus among the last countries to grant independence to their colonies<sup>7</sup> after the *coup d'état* against the Salazarist regime. Portugal's determination to fight three counter-insurgencies simultaneously to retain these colonies is, in large part, linked to this importance given to territorial unity. Portuguese leaders thought of the colonies as a primordial part of their national territory, and of great strategic significance. Portugal wanted to be considered as an important player, like its French, British, and American counterparts; the small size of the *metrópole* was considered to be a major obstacle towards achievement of this objective. The Portuguese leadership thus devoted time and resources to reaffirm that Portugal was an empire; in school textbooks, the overseas territories were "... superimposed on maps of the United States and Europe, from the Mediterranean to Russia."<sup>8</sup> Territorial unity was notably put forward by President Américo Tomás, when he declared

that the colonies had the "... same importance as [...] other sacred portions of national territory."<sup>9</sup> These claims of territorial unity were materialized by Portugal's refusal to submit reports on its colonies, or to cooperate with any committee dealing with colonial areas.<sup>10</sup>

To defend its position, Portugal developed rhetoric to present the country as an *atypical* colonial power; one of its significant components was the lusotropicalist ideology, introduced by Brazilian intellectual Gilberto Freyre. Portugal used this concept to underline the distinct nature of its relations with its African colonies.<sup>11</sup> According to anthropologist and social activist Miguel Vale de Almeida, lusotropicalism was "... a special kind of inclination or capacity for miscegenation"<sup>12</sup> possessed by the Portuguese, essential to

"transform the representations and practices of the anachronistic Portuguese colonialism."<sup>13</sup> Portugal wanted to be perceived on the international scene as a multi-racial and multi-continental nation, having "... cordial relations with the non-European populations [...] in the tropics."<sup>14</sup> In the midst of the creation of the UN and its Charter and anti-colonial conferences, lusotropicalism proved to be useful to defend Portuguese colonialism,<sup>15</sup> with an emphasis on the "ideal of the harmonious blending of racial, religious, and cultural differences."<sup>16</sup>

Lusotropicalism provided Salazar with both scientific validation and ideological justification for refusing to relinquish his country's colonial empire.<sup>17</sup> The vast majority of the Portuguese people were convinced that lusotropicalism represented their country's practices, policies and goals overseas.<sup>18</sup> This cultural cognitive pillar was strong enough to serve, not only as a basis for the political position, but also to impregnate the doctrinal adaptation to the African counter-insurgencies.





A Dornier Do-27 of the Portuguese Air Force (FAP) at the airport in Nambuangongo, Angola.

### 3. The normative pillar

The study shows that the Portuguese concept of irregular warfare also rests upon a strong normative basis. A doctrine designed for this COIN was used by the Portuguese army, serving as solid normative pillar. The Portuguese counter-insurgency rested upon specific elements creating an original 'way of war.' Its careful analysis, in light of the historical military results and political changes, may lead to some useful lessons about institutional drivers of change or stability, of success or failure, in COIN operations.

To develop adequate counterinsurgency tactics adapted to the African conflicts, both the political and the military elites contributed to the thinking with respect to the use of the asymmetrical weapon. The Portuguese used parts of French and British doctrines and lessons learned from counter-insurgencies in Algeria, Indochina, Kenya, and Malaya.<sup>19</sup> They sent officers to the Centre d'Instruction de Pacification et Contre-Guerrilla in Algeria in 1959,<sup>20</sup> and came to the conclusion that their army had to "... make the most urgent preparations to fight an insurgency."<sup>21</sup> From the French concept of *guerre révolutionnaire*, they learnt the importance of making social advancement a centerpiece of their efforts.<sup>22</sup> They also followed France's example by dividing the counter-insurgency into psychological war and psychological action – the first to undermine the insurgent's will to resist, and the second to "... strengthen both the morale and allegiance of the people and the fighting will of the soldiers."<sup>23</sup> From the British experience in Kenya and Malaya, they used these general principles: minimum use of force, coordination of intelligence, civil-military cooperation, and small-unit operations.<sup>24</sup> Considering the outcome of other equivalent counterinsurgency campaigns, but also the size of the territories, the

"The Portuguese used parts of French and British doctrines and lessons learned from counter-insurgencies in Algeria, Indochina, Kenya, and Malaya."

trained men who could penetrate rugged terrain to gather intelligence, kill guerrillas, disrupt food gathering [...], and above all, make contact with the population."<sup>27</sup> Almost all Portuguese navy, air force, and army units – apart from cavalry squadrons and artillery batteries in some cases – were reorganized into infantry companies on a provisional basis.<sup>28</sup> In accordance with the doctrine, the idea was "making them better able to keep up with the guerrillas on the ground" by giving up heavy weaponry to facilitate redeployment.<sup>29</sup>

Another normative characteristic of the counter-insurgencies was the *Africanization of the troops*. This practice, in itself, was not an innovation.<sup>30</sup> However, with the counter-insurgencies, political and military elites provided a new logic to local recruitment.<sup>31</sup> First, because of the necessity to

limit metropolitan casualties; second, because a multi-racial army countered the criticism of a 'race war'; third, because it allowed maintenance of "... a strong solidarity with the population;"<sup>32</sup> fourth, because of the tactical advantages, such as the recruits' knowledge of the local terrain, or the use of informers... Therefore, the miscegenation of units sets Portuguese armed forces apart from their French counterparts, and served as an important basis of their strategy. Portugal's armed forces also trained para-militias, responsible for most of the defence of rural towns and fortified villages.<sup>33</sup> In Mozambique, the use of tribal enmities when recruiting people from a certain ethnic group into defensive forces,<sup>34</sup> gave the Portuguese a strategic advantage. Also, they developed an intelligence apparatus derived from the British system in Malaya; this political and military intelligence apparatus relied upon the use of agents and informers, air and ground reconnaissance patrols, and a system of intelligence coordination centres.<sup>35</sup> Portugal also used "disgruntled nationalists to assassinate their one-time comrades."<sup>36</sup>

resources limitations, and the probability of a long term war, the goal was to maintain a low intensity conflict, low casualties, and low cost. Therefore, a specific doctrine was written by the Portuguese Army General Staff in 1960, entitled *O Exército na Guerra Subversiva* (The Army in Subversive War).<sup>25</sup> This doctrine demonstrated the will to take into account the particularity of the conflicts in Angola, Guinea Bissau, and Mozambique,<sup>26</sup> and provided a solid normative pillar to the counter-insurgencies.

Given the nature of the warfare, the Portuguese Armed Forces chose to reorganize into small units of light infantry. Inspired by the British, Portugal used "... small patrols of well-



Sergeant Couto, a Portuguese parachutist trainer, and members of the GEP (Grupos Especialis Paracaidistas) training in Mozambique.

Where the French failed to kill Ho Chi Minh in 1952, the Portuguese were able to eliminate many insurgents, including two prominent nationalists in Mozambique and Guinea Bissau.<sup>47</sup> To convince the local population to join or to cooperate, the use of *propaganda* proved to be crucial: "subversion [was] fought by means of wall papers, placards, pamphlets, etc."<sup>48</sup> The field and bush newspapers published by the army were of the foremost importance, destined to the soldiers, but also distributed among the population; they served purposes of information, propaganda, and counter-propaganda.<sup>49</sup> Pamphlets also played an important role by requesting the local population to leave the bush and report to the armed forces, thus disrupting the support they provided to the liberation movements; one stated: " [that] straight thinking people live in the village."<sup>50</sup> Propaganda has always been part of any counter-insurgency campaign; what gives the Portuguese approach its specificity was the message promoting the multi-racialism of Portugal's colonial policy.<sup>51</sup> This aspect is crucial as it clearly reflects lusotropicalism, which served as a major legitimizing pillar upon which rested the institutionalization of the counter-insurgencies.

To limit the military involvement and cost, various socio-political initiatives completed the military strategy. The tactical use of the populations was, in this matter, of foremost importance. First, Portugal favoured the *settlement* of Metropolitan Portuguese citizens in its African colonies to reaffirm the indivisibility of its territory. Portuguese settlements in Angola and Mozambique were also seen as necessary to "ensure resistance to any spread of the liberation movements;"<sup>52</sup> Portugal thus encouraged workers and convinced ex-servicemen to settle in the colonies.<sup>53</sup> In addition, Portuguese officials tried to favour the *resettlement* of the

social development of the local population, which was crucial to winning hearts and minds.<sup>54</sup> In Angola alone, more than one million people were resettled.<sup>55</sup>

These resettlements regrouping the local population in gated villages were notably used to serve the *socio-economic promotion* mission of the counter-insurgencies. Indeed, psychological action in the form of socio-economic development programs was another important asymmetric strategy used by the Portuguese. Portuguese soldiers took part in psychological action missions, built hospitals and schools in the fortified villages and sometimes performed teaching duties. Portugal understood the importance of the support of the local population and thus wanted to address their grievances to counter the arguments put forward by the insurgents with respect to the iniquities of the society in the colonies. The

military aspect of the war was considered to be a secondary issue.<sup>56</sup> Portugal developed various types of socio-economic programs, but put a special emphasis upon their educational effort to provide an "... avenue of opportunity for the population rather than the frustration of a dead end."<sup>57</sup>

Finally, one other characteristic was the *containment of warfare to the rural areas*; the insurgents surrounded the cities but, apart from minor sabotage, did not cause much urban disruption.<sup>58</sup> Various security measures – curfews, dragnets, barbed-wire fences, skilled secret police, torture, and censorship – were among the means used to maintain the peace and quiet in cities and towns in the three theatres.<sup>59</sup> The expertise derived from France's COIN in Algeria proved to be useful.<sup>60</sup> Each Command of the Military Region was divided into zones, further divided into sectors, and lastly, sub-divided into zones of operation under the responsibility of a battalion commander.

"Finally, one other characteristic was the *containment of warfare to the rural areas*; the insurgents surrounded the cities but, apart from minor sabotage, did not cause much urban disruption."



Captured insurgent weapons and ammunition.

#### 4. The regulative pillar

From a regulative point of view, this study demonstrates that Portugal's counter-insurgencies in Angola, Guinea Bissau, and Mozambique rested upon a series of both formal and informal rules, as well as laws enacted to facilitate their conduct. Various measures were adopted by the Portuguese leadership to make the use of *O Exército na Guerra Subversiva* possible.

Portugal's counter-insurgencies in Africa were undertaken in conformity with a body of acts and laws adopted by the *metropole*, ranging from a Constitutional Law, to laws specific to the overseas territories. The formulation and amendments of these laws after 1945 were mainly guided by the will to project the image of a united Portugal in accordance with the cultural cognitive understanding of the African colonies, therefore legitimizing a fight to keep them under Portuguese rule. The *Organic Charter of the Portuguese Colonial Empire* was renamed the *Organic Law of the Portuguese Overseas Provinces* in 1953 in an attempt to erase references to the notions of 'colonies' and 'empire' in Portuguese Law. However, the legislative changes that took place appear rhetorical, without a significant impact upon the local population, merely to project a positive image of the conditions of the locals abroad. Indeed, the status of the indigenous populations versus the Portuguese settlers was one of the great concerns expressed by international observers. In the 1960s, Portugal abolished its colonial forced labour laws as well as the special statute excluding the local population from citizenship.<sup>53</sup> Since citizenship was granted to the population in Angola, Guinea Bissau, and Mozambique, the Electoral Law of 1968 also gave them the right to vote, as long as those doing so could read and write Portuguese.<sup>54</sup> Land laws were also enacted; the control and the use of land proved to be a crucial aspect of Portugal's counter-insurgencies with the resettlement policies. To protect the local population from wrongful appropriation of their properties, land laws officially stated; "[that] only vacant

land [could] be given as land concessions;" some Portuguese settlers nonetheless took possession of land made vacant by the resettlement of the local population.<sup>55</sup> Despite these unlawful appropriations, Portugal did not make these land laws more precise to avoid such practices, due to a significant European campaign for more land concessions.<sup>56</sup> Other institutional changes highlight the Portuguese will to disguise the colonial nature of its Empire in response to the strong decolonization movement in the international community after 1945. Portugal's Constitutional Law was revised in 1972. Even

though the change was sometimes deemed "superficial,"<sup>57</sup> it reaffirmed the equality of status between the colonies and Metropolitan Portugal. However, being recognized as autonomous regions did not come with the power to make decisions in matters related to diplomatic and consular relations, laws, nomination of the Governor, control of the financial administration, and so on.<sup>58</sup> Therefore, it appears that the regulative pillar was more fragile than the first two pillars, more open to criticism and more susceptible to rapid changes.

However, from a purely military point of view, the regulative basis appears to be more solid. As was the case at the doctrinal level, Portugal made changes and adaptations to various military and defence organizations to prepare the armed forces to the conduct of the counter-insurgencies in Angola, Guinea Bissau, and Mozambique. Until 1950, prior to its adhesion to NATO, Portugal had two different forces; the first was stationed in the *metropole* under the authority of the Ministry of War, while the Ministry of the Colonies was responsible for the second force, stationed in the *ultramar*.<sup>59</sup> To coordinate the military efforts in the colonies, those forces were unified and put under the responsibility of the Ministry of National Defence, thus relegating the Ministry of War (renamed Ministry of the Army) to the same standing as the Ministries of the Navy<sup>60</sup> and the Air Force.<sup>61</sup> Portugal, learning from the experiences of fellow NATO members, decided to merge the two forces to facilitate a more coherent and centralized approach to the African counter-insurgencies. 1950 was also a turning point in terms of management of military affairs. Before that year, this management was exclusively coordinated in the political sphere through the work of the ministries.<sup>62</sup> However, starting in 1950, "... joint operational activity of the armed forces was channeled through the Chief of Staff of the Armed Forces and the various Commanders-in-Chief."<sup>63</sup> By facilitating a better coordination between the political and the military leaderships, Portugal hoped to secure victory in the three counter-insurgencies. Maintaining a close relationship between those leaderships was notably necessary



to allow a coherent counterinsurgency strategy, mixing both elements of *psychological war* and *psychological action*. To put in practice lessons learned from the *guerre révolutionnaire*, adaptations to the military command on the field were also deemed necessary. The Commander of the Military Region and the Commander-in-Chief of each theatre had separate duties,<sup>64</sup> and, to insure the coordination of psychological war with psychological action, the Commander-in-Chief was also made local Provincial Governor, first in Angola, and later in Guinea Bissau and Mozambique.



Control post manned by members of the PAIGC (African Party for the independence of Guinea Bissau and Cape Verde) in Guinea Bissau, 1974.

### 5. Integrated analysis

To better understand to what extent the three pillars play a crucial role in the overall institutionalization of Portugal's African counter-insurgencies and the role they may have played in the dismantling of the military operations, it is necessary to analyze their inter-relation and their relative importance with respect to the solidity of the entire construction.

The cultural-cognitive pillar appears solid. Indeed, facing an increasing international anti-colonization movement, Portugal tried to strengthen the acceptance of its empire and the legitimacy of its counter-insurgencies by putting great emphasis upon its singularity as an *atypical* colonial power. Therefore, its propagandistic effort was largely based upon the lusotropicalist ideology, according to which the Portuguese were better colonizers, due to an historical and cultural inclination towards adaptation and miscegenation.<sup>65</sup> Lusotropicalism put a great emphasis upon mutual understanding and equal treatment of the local population, and it was used to reaffirm that the overseas territories were willingly a part of Portugal. Moreover, lusotropicalism was also made part of the curriculum of various administration schools. Notably, it was taught in the School of Colonial Administration, and in the social and political science institutes.<sup>66</sup> Sustained by a large propagandistic campaign, lusotropicalism quickly became a consensual

idea, allowed Portugal to showcase the country as an example living up to its reputation in terms of good practices in its colonies, and it served as a cultural-cognitive basis for the counter-insurgencies' institutionalization. On the political side, lusotropicalism was used to improve Portugal's image as a united country, composed of overseas provinces willingly a part of Portugal, and served as a basis for the legislative changes presenting Portugal as a multi-continental nation – differentiated from being a colonial power. Thanks to lusotropicalism, Salazar's regime was able to reaffirm the legitimacy of his country's presence in Africa, and it therefore faced little-

to-no opposition when the time came to make fundamental institutional changes, such as the amendment of Portugal's Constitutional Law just two years before the *coup d'état*. Information control and propaganda insured the delivery of the message in favour of Portugal's colonial empire. Widely used to spread the lusotropicalist ideology, they created the conditions necessary for the acceptance of the institutional changes and adaptations made for the counter-insurgencies. The recuperation of lusotropicalism by Salazar's regime allowed Portugal to justify the use of force to defend the country's territorial unity. From a military point of view, it played an important part in various doctrinal decisions, for example by 'opening the door' for a greater integration of African personnel in the armed forces. In addition to resolving Portugal's manpower problems and helping the Portuguese counter-insurgency units to achieve "notable levels of tactical success,"<sup>67</sup> the use of local population troops also legitimized Portugal's counter-insurgencies by depicting Portugal's armed forces as allies fighting at the side of the local population. Moreover, this specific approach, based upon equality, allowed them to claim a distinct contrast with previous COIN operations, such as France's *guerre révolutionnaire* in Algeria. The fact that Salazar's regime held on to its colonies longer than most of the former colonial empires, and that, even after the *coup*, the idea of African independence was perceived as "treason,"<sup>68</sup> tends to prove that the cultural-cognitive support for colonization was strong.

From a normative point of view, various measures were taken to strengthen the new operational norms, including the implementation of new doctrine in the field of military planning and training. Thanks to the initiative of writing the doctrine *O Exército na Guerra Subversiva*, the Portuguese counter-insurgencies present a great originality: no soldier was sent to fight without a clear idea of what he was going to fight, how he was going to do it, and the result he was supposed to expect. Military training was redesigned to familiarize the personnel with both *psychological war* and *psychological action* initiatives to undertake in the African colonies. Since



the 'psychological weapon' became very central, PSYOP doctrine and principles were taught to Portuguese soldiers before their deployment to the three theatres.<sup>69</sup> Elite commando unit training was undertaken in Angola and in metropolitan Portugal to accomplish a three-fold mission: "... to defend territorial borders, to ensure internal security, and to develop a program of psychosocial activity."<sup>70</sup> While training their troops, the Portuguese made sure to address the following interrelated issues: making the troops capable of understanding subversion and insurgency,<sup>71</sup> teaching the importance of the integration of both civil and military measures, developing leadership skills adapted to counterinsurgency warfare, and teaching tactics used in a counter-insurgency environment.<sup>72</sup> A Centre for Special Operations Instruction was also created to provide training in *acção psicológica* (psychological action) – which later became APSIC or PSICO (psycho-social action).<sup>73</sup> This large diffusion of the new doctrine helped to solidify the normative pillar by contributing to the easy acceptance of all its specific components.

### Conclusion

Thanks to a large consensus among the political elites and the public with respect to the need to maintain dominion over the African colonies, the regulative pillar also seems strong enough to prevent any unwanted institutional change. With well-broadcasted and controlled rhetoric designed to idealize Portuguese nationalism, Salazar's regime was able to rally Portugal's population, as well as NATO allies, and it demonstrated the will to take the military leadership's expertise into account in 1950 when it agreed to share the management of military affairs with the Chief of Staff of the Armed Forces, and the Commanders-in-Chief.<sup>74</sup> Various institutional changes resulted in a greater decision-making power to the military leadership, then made free, for instance, to design, teach, and implement elements of the singular Portuguese counter-insurgency doctrine.

Some may have argued that African loyalty was not gained,<sup>75</sup> or that the intended counterinsurgency goals of strategic resettlements were not achieved because the insurgency spread.<sup>76</sup> However, most analyses tend to acknowledge that the military strategy was successful. For almost fifteen years, despite the lack of human, material, and financial resources, the size of the territories to defend, significant international disapproval, the absence of an historical

**"Lusotropicalism put a great emphasis upon mutual understanding and equal treatment of the local population, and it was used to reaffirm that the overseas territories were willingly a part of Portugal."**

example of successful comparable counterinsurgencies....the Portuguese maintained a low-intensity conflict and a low level of metropolitan casualties at relatively low cost. It is commonly accepted that, in 1971, military victory was acquired in Angola, and that the Portuguese Army was able to contain the Mozambican insurgency, at least until 1970. There is no doubt that the robustness of the three aforementioned pillars played a crucial role in these achievements.

However, political obstacles were too high. From the beginning, the African insurgents had little hope for military victory, but they waged a "war of attrition to drive up Lisbon's costs in blood and treasure,"<sup>77</sup> to weaken Portugal's will to fight. Indeed, after many years of sacrifices, even the Portuguese Army was realistic with respect to the military indefensibility of the area on the long term, and was conscious of the fact that "no amount of military verve could overcome the political problem of legitimacy in Africa."<sup>78</sup> Despite global acknowledgement of success in the implementation of the various institutional changes, and adaptations made to fight the counter-insurgencies, strong criticism from the international community proved to be the most important obstacle for Portugal.

Contrary to the Algerian case, the Portuguese Army decided to move forward and create the political solution that the civil government was refusing to provide in order to end the conflict. Members of the army usurped power in 1974, notably because of the 'dead end' their country was facing in the three counter-insurgency campaigns that kept "... pumping in men and money" without resulting in clear victory.<sup>79</sup> Soon after the *coup d'état* orchestrated by officers of the Armed Forces – 25 April 1974 – Portugal negotiated the decolonization of its African colonies. Guinea Bissau was granted independence in September 1974, Mozambique in July 1975, and, lastly, Angola in November 1975.



The end of Portuguese rule in Angola, 1 July 1975.

The Portuguese counter-insurgencies, drawing lessons from past insurgencies, and based upon a doctrine of their own, accepted by the military and the population, were based upon really solid cultural, normative, and even regulative pillars. However, what this case study tends to prove is that, no

matter how efficient the COIN strategy, or how strongly institutionalized it is, the main motor of change remains political. No military campaign can be won without concomitant political support.



## NOTES

1. Richard Scott, *Institutions and Organizations: Ideas and Interest* (Thousand Oaks, CA: Sage, 2008).
2. Michael Hechter and Christine Horne, "The problem of Social Order," in Michael Hechter and Christine Horne (eds.), *Theories of Social Order* (Palo Alto, CA: Stanford University Press, 2003); and Dennis H. Wrong, *The Problem of Order* (New York: Free Press, 1995).
3. Marc Schneiberg and Elisabeth Clemens, "The typical tools for the job: Research Strategies in Institutional Analysis," in *Sociological Theory* 24/3 (2006), p. 209.
4. John P. Cann, *Counterinsurgency in Africa: The Portuguese Way of War, 1961-1974*, in *Contributions in Military Studies*, No. 167, Westport, CT: Greenwood Press, 1997, p. 13.
5. *Ibid.*, p. 17.
6. Miguel Vale de Almeida, "Portugal's Colonial Complex: From Colonial Lusotropicalism to Postcolonial Lusophony," in *Queen's Postcolonial Research Forum*, Queen's University, Belfast, UK, 2008, p. 5.
7. Yves Léonard, "Salazarisme Et Lusotropicalisme, Histoire D'une Appropriation," in *Lusotropicalisme : Idéologies Coloniales Et Identités Nationales Dans Les Mondes Lusophones*, edited by Centre national de la recherche scientifique, pp. 211-226, Paris : Talence : Talence; Karthala; Maison des pays ibériques; Centre d'études d'Afrique noire, 1997, p. 217.
8. David Corkill and Jose Carlos Pina Almeida, "Commemoration and Propaganda in Salazar's Portugal: The Mundo Português Exposition of 1940," in *Journal of Contemporary History* 44, No. 3, 2009, p. 397.
9. George Martelli, "Conflict in Portuguese Africa," in *Portuguese Africa: a Handbook*, edited by David M. Abshire, Michael Anthony Samuels and Georgetown University Center for Strategic and International Studies, New York: Published in cooperation with the Center for Strategic and International Studies, Georgetown University: Praeger, 1969, p. 419.
10. Edward T. Rowe, "The Emerging Anti-Colonial Consensus in the United Nations," in *Journal of Conflict Resolution* 8, No. 3, 1964, p. 222.
11. Armelle Bender, "Le Lusotropicalisme, Théorie D'exportation: Gilberto Freyre En Son Pays," in *Lusotropicalisme : Idéologies Coloniales Et Identités Nationales Dans Les Mondes Lusophones*, edited by Centre national de la recherche scientifique, Paris: Talence: Karthala; Maison des pays ibériques; Centre d'études d'Afrique noire, 1997, p. 201.
12. Vale de Almeida, "Portugal's Colonial...," p. 1.
13. Miguel Vale de Almeida, "From Miscegenation to Creole Identity: Portuguese Colonialism, Brazil, Cape Verde," in *Credolization: History, Ethnography, Theory*, edited by C. Stewart, Walnut Creek, CA: Left Coast Press, 2007, p. 23.
14. Gerald J. Bender, *Angola under the Portuguese: The Myth and the Reality, Perspectives on Southern Africa* 23, Berkeley CA: University of California Press, 1978, p. 3.
15. Vale de Almeida, "From Miscegenation...," p. 21.
16. Felix Driver and Luciana Martins, "Views and Visions of the Tropical World," in *Tropical Visions in an Age of Empire*, edited by Felix Driver and Luciana Martins, Chicago: University of Chicago Press, 2005, p. 4.
17. Léonard, "Salazarisme...," p. 211.
18. Bender, *Angola under the Portuguese...*, p. 3.
19. Cann, *Counterinsurgency...*, p. 43.
20. *Ibid.*, pp. 40-41.
21. *Ibid.*, p. 41.
22. *Ibid.*, p. 144.
23. *Ibid.*
24. *Ibid.*, p. 44.
25. *Ibid.*, p. 37.
26. Paul Melbhen, "Mapping out a Counterinsurgency Campaign Plan: Critical Considerations in Counterinsurgency Campaigning," in *Small Wars & Insurgencies* 18, No. 4, 2007, p. 667.
27. Cann, *Counterinsurgency...*, p. 79.
28. Lawrence H. Cline, *Pseudo Operations and Counterinsurgency: Lessons from Other Countries*, Edited by Strategic Studies Institute, Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, 2005, p. 14.
29. Jason Heretik, "Counter-insurgency Lessons for the Afghan Case," University of Illinois, 2004, p. 28.
30. "Portuguese policy-makers generally favoured using African soldiers in their colonial armies in the three major African territories during both peacetime and during colonial emergencies." See Douglas L. Wheeler, "African Elements in Portugal's Armies in Africa (1961-1974)," in *Armed Forces & Society* 2, No. 2, 1976, p. 234.
31. Melbhen, "Mapping out..." p. 678.
32. Cann, *Counterinsurgency...*, p. 104.
33. Martelli, "Conflict..." p. 427.
34. *Ibid.*, p. 423.
35. Cann, *Counterinsurgency...*, p. 193.
36. Thomas H. Henriksen, "Lessons from Portugal's Counter-Insurgency Operations in Africa," in *The RUSI Journal* 123, No. 2, 1978, p. 34.
37. *Ibid.*, p. 34.
38. Eduardo de Sousa Ferreira, *Portuguese Colonialism in Africa: The End of an Era: The Effects of Portuguese Colonialism on Education, Science, Culture and Information*, Paris: Unesco Press, 1974, p. 134.
39. *Ibid.*, p. 147.
40. *Ibid.*, p. 148.
41. Henriksen, "Lessons..." p. 34.
42. De Sousa Ferreira, *Portuguese Colonialism...*, p. 49.
43. *Ibid.*, p. 52.
44. Bender, *Angola under the Portuguese...*, p. 337.
45. Gerald J. Bender, "The Limits of Counterinsurgency: An African Case," in *Comparative Politics* 4, No. 3, 1972, p. 336.
46. *Ibid.*
47. Bender, *Angola under the Portuguese...*, p. 159.
48. Heretik, "Counterinsurgency..." p. 31.
49. Cann, *Counterinsurgency...*, p. 149.
50. Henriksen, "Lessons..." p. 32.
51. *Ibid.*
52. Cann, *Counterinsurgency...*, p. 38.
53. Vale de Almeida, "Portugal's Colonial..." p. 8.
54. The vast majority of the African population was unable to exercise this right because of this requirement; in 1969, only one percent of local Mozambicans were entitled to vote. See De Sousa Ferreira, *Portuguese Colonialism...*, p. 38.
55. Bender, "The Limits of Counterinsurgency..." pp. 347-348.
56. *Ibid.*, p. 350.
57. De Sousa Ferreira, *Portuguese Colonialism...*, p. 38.
58. Article 136 of the Constitutional Law, in *Ibid.*
59. Cann, *Counterinsurgency...*, p. 61.
60. Until 1952, Portugal did not have a national air force.
61. Cann, *Counterinsurgency...*, p. 61.
62. *Ibid.*, p. 38.
63. *Ibid.*
64. *Ibid.*, p. 63.
65. Vale de Almeida, "Portugal's Colonial..." p. 1.
66. *Ibid.*, p. 7.
67. Melbhen, "Mapping out..." p. 678.
68. William Minter, *Apartheid's Contras: An Inquiry into the Roots of War in Angola and Mozambique*. Johannesburg: London: Atlantic Highlands, N.J.: Witwatersrand University Press / Zed Books, 1994, p. 94.
69. Cann, *Counterinsurgency...*, p. 53.
70. Martelli, "Conflict..." p. 427.
71. Cann, *Counterinsurgency...*, p. 75.
72. *Ibid.*
73. Portugal sent delegates to the United Kingdom and the United States to learn about counter-insurgency tactics and the use of marine commandos. See Marcus Power, "Geo-Politics and the Representation of Portugal's African Colonial Wars: Examining the Limits of 'Vietnam Syndrome,'" in *Political Geography* 20, No. 4 (2001), pp. 472-473.
74. Cann, *Counterinsurgency...*, p. 38.
75. Bender, *Angola under the Portuguese...*, p. 159.
76. Bender, "The Limits of Counterinsurgency..." p. 345.
77. Thomas H. Henriksen, "People's War in Angola, Mozambique, and Guinea-Bissau," in *The Journal of Modern African Studies* 14, No. 3, 1976, p. 387.
78. Cann, *Counterinsurgency...*, p. 194.
79. A journalist for *Newsweek* summed up the complexity of Portugal's campaign: "It is hard for a visitor to see any early end to a conflict fuelled and supplied from outside, where guerrillas have sanctuary in neighbouring nations and protective terrain that enables them to move easily around the country." Al J. Venter, *Portugal's Guerrilla War: the Campaign for Africa*, Cape Town: J. Matherbe, 1973, p. 185.

## WAS FORMER CAPTAIN ROBERT SEMRAU SOLELY RESPONSIBLE, FROM AN ETHICAL POINT OF VIEW, FOR KILLING AN INJURED MAN?

by Rémi Landry



The Canadian Press photo by Bob Simpson

Captain Robert Semrau leaves a military courtroom at Kandahar airfield, Afghanistan, 26 June 2010.

*Commentary on an article by Lieutenant-Colonel (ret'd) Peter Bradley, PhD, "Is Battlefield Mercy Killing Morally Justifiable?" Canadian Military Journal, Vol. 11, No. 1, (Winter 2010)*

### Introduction

**T**he purpose of this opinion piece is to build upon an article about mercy killing on the battlefield, published in winter 2010 by an author who has been my friend for thirty years.

First of all, I want to emphasize that Professor Bradley's arguments are clear and accurate. I see in them the mark of an accomplished researcher, who, over the years, has refined his thinking on military ethics - a subject that, in the Canadian context, is prominent in the day-to-day practice of the profession of arms.

I will introduce two new perspectives that I believe should have been included in a complete assessment of the ethical importance of the act committed by Captain Robert Semrau in October 2008. Firstly, it must be noted that Professor Bradley's thinking is consistent with Canadian military ethical principles governing the decision-making process, as set out in official publications.<sup>1</sup> But it appears to me that an assumption has been made that those principles can be applied universally, regardless of the cultural environment and the operational context in which our troops are required to work. That might lead one to think that, whatever the situation, it is always possible to make a decision that conforms perfectly to the Canadian military's Code of Conduct.<sup>2</sup> Could it be that the situation facing Captain Semrau was a typical case of the harm dilemma,<sup>3</sup> which recognizes that *all* possible solutions will cause harm or injury?

## VIEWS AND OPINIONS

Secondly, Professor Bradley's analysis deals only with the individual soldier's accountability, and assumes that the military institution and Captain Semrau's immediate superiors are above reproach, and are in no way responsible for his actions. Clearly, it was Captain Semrau who consciously and deliberately committed the act in question, but it is the military institution that selected him and supervised him throughout his preparation and his assignment in Afghanistan. Even if no error committed by Captain Semrau can be attributed to any shortcoming on the part of the chain of command, might its representatives have an ethical responsibility for the act committed, or are they blameless?

I will support Professor Bradley's position by presenting the effects that an analysis of these perspectives might have upon his ethical assessment of the case in question. Bear in mind that herein, we are examining a hypothetical case whose resemblance to Captain Semrau's will be limited to the circumstances and environment described by Professor Bradley, in addition to some known facts. I will end the analysis with a brief conclusion.

### Are Canadian Ethics too Strict?<sup>1</sup>

More than ever, we must integrate the operational context into the decision-making environment of military personnel in order to relativize their ethical conduct.<sup>2</sup> Professor Bradley bases his analysis upon the Canadian context, which implies that the Canadian rules for ethical conduct are to be applied rigorously, no matter in what environment or structures Canadian Forces (CF) members are working. But what happens when a CF member must operate outside the Canadian context and adopt the customs and practices of a foreign culture in order to integrate into that culture to ensure the success of an operation, setting aside his or her own convictions? And what happens if those foreign mores and cultural practices are inconsistent with our own, and are incompatible with the CF Code of Conduct and Canadian ethical principles? What must the soldier do: disobey a legitimate order from a Canadian superior, which has been approved by the Canadian authorities, and refuse to serve in an arbitrary and possibly unethical context? Or must he or she adapt to that context, by recognizing the legality of the operation and acknowledging that certain unethical acts must be committed,

against the soldier's will, with the aim of contributing to putting an end to an injustice that is even greater than that resulting from the unethical conduct committed?

I believe it is clear that, in such circumstances, members of military forces regularly face dilemmas in which their actions could have positive or negative consequences, and that they must then rely upon the doctrine of double effect.<sup>3</sup> That doctrine makes it possible to determine whether the decision made will result in as much good as it will harm, or in more good than harm, and therefore be ethically acceptable. Despite the rigour of this doctrine, we must recognize the difficulty of accurately assessing the true importance and consequences of the actions to be carried out. In addition, there is no guarantee that the moral assessment underlying the decision-making process will be the same for everyone. Considering the brief time available, the complexity of the decision-making process that must be undertaken, and the importance of the consequences of the action to be carried out under such circumstances, the soldier is subjected to such a high level of stress that only experience will enable him or her to manage a given situation well, and to react promptly. Unlike his or her superiors, the soldier has no direct support for making the decision, other than instinct and experience.



There are many historical and contemporary examples that illustrate my point: the Canadians who, during the Second World War, were parachuted in to join the French Resistance, and the human cost of the sabotage to which they contributed; and, more recently, snipers in Afghanistan who had to locate and deliberately eliminate human targets; the CF-18 pilots who bombed strategic targets in Libya without being absolutely certain that no civilian lives would be lost; and, lastly, combat operations carried out at various times in inhabited areas.



## VIEWS AND OPINIONS

Let us briefly recap what we know about Captain Semrau's situation. At the time, he was a junior officer carrying out the tasks involved in mentoring an Afghan unit. His primary responsibilities during Afghan combat missions were to accompany the Afghan troops and to advise them on the various protocols to be followed, to serve as a contact point with the local ISAF authorities, and, as the highest-ranking Canadian, to command the members of his mentoring team. The reprehensible act in question occurred several months after Captain Semrau's arrival in theatre.<sup>9</sup> In accordance with the international conventions that apply to his case, the primary responsibility for administering first aid to and arranging medical evacuation for all injured persons falls to the Afghan commander, and, to a lesser degree, to all the combatants present, both Afghan and Canadian.

Given the passive, indifferent attitude of the Afghan troops, and even that of the Canadians toward the injured Taliban fighter, as described by the members of the mentoring team, one can assume that a similar situation *might* have occurred during previous operations, and that seriously injured Taliban members had been abandoned without receiving the care they needed. Such an act is against the law and completely contrary to Canadian rules of conduct.<sup>10</sup> I can only assume that, in keeping with those rules of conduct, such illegal actions were reported to the Afghan and the Canadian authorities, but that that type of behaviour did not disappear. That might explain why Captain Semrau, who had an exemplary service record,<sup>11</sup> including a previous period of duty in Afghanistan with the British forces, decided to act as he did. Indeed, confronted with the harm dilemma, and in keeping with the doctrine of double effect, he may have chosen to put an end to the Taliban fighter's suffering, thereby prioritizing a respect for human dignity.<sup>12</sup>

I must re-emphasize that I did not follow Captain Semrau's trial, and that the situation I am describing here is a *hypothesis* for the purposes of illustrating my argument. If we assume that Captain Semrau had only two options,<sup>13</sup> namely, to abandon a Taliban fighter dying of wounds to the abdomen and legs inflicted by a 30-mm cannon shell,<sup>14</sup> or to kill the man in order to end his suffering, the act of killing a wounded man appears in a different light - which does not, however, absolve the captain of individual responsibility. Personally, if I were in the same situation, I would consider it humane to end the wounded man's life as quickly as possible, even if the act was extremely traumatic. Is it better to leave the wounded, dying man without administering any care to him, because the mission must continue, and to abandon him to his fate while hoping for a miracle? In that situation, which solution is more wrong: to do nothing, or to hasten the dying man's death? Both are equally criminal, but one *appears* to be more humane. Indeed, under international conventions, we are obliged to assist an injured person, whatever that person's affiliation. Therefore, to leave the scene without doing anything is to violate that imperative, and it would, I believe, constitute just as serious a wrong as taking the person's life.



An AH-64 Apache Longbow attack helicopter.

If we limit ourselves to the two above-mentioned options, we can say that Captain Semrau contributed directly to an execution, no matter which decision he made. That being said, deciding to do nothing is a choice for which he is responsible, as, to a lesser degree, are the other members of his team, while he alone is responsible for the act of ending the life of the injured man. And what about the responsibility of the Afghan officer, whose conduct was undoubtedly the primary cause of the illegal act?

An illustrative parallel to this situation can be found in the film *Sophie's Choice*, in which the heroine, played by Meryl Streep, is forced to decide which of her two children will survive, and which will be sent to a death camp. Throughout the film, she reproaches herself for the choice she made, when, in reality, she was the victim in the situation - the guilty party was the Nazi officer who forced her to make an unethical choice. In addition, although I do not want to enter into a debate on assisted suicide, which is presently the subject of a commission of inquiry in Quebec,<sup>15</sup> I must say that I also see points in common with the moral issues raised by the legalization or prohibition of assisted suicide for individuals with incurable, debilitating diseases.

This case also reminds me of some situations I witnessed in central Bosnia during the spring of 1993, when I was

## VIEWS AND OPINIONS

detached to the European Union Monitoring Mission (EUMM). We were asked to work on an investigation into the existence of a prostitution ring. The investigation revealed that Croatian women living in a Muslim-majority enclave that was under a food embargo imposed by the Croatian troops (some of whom were the husbands of these women), were forced to prostitute themselves for packs of cigarettes in order to buy food for their children. There was a shortage of cigarettes at the time, and a pack sold for almost 20 Deutsche Marks on the black market. The families of Bosnian refugees that had been displaced to central Bosnia refused those women access to the lineups when food was being distributed at the United Nations food banks, due to their Croatian origins. I also remember having discussions with personnel from foreign headquarters, who took it upon themselves to judge the morality of the Yugoslavian women, while on the other hand, I admired the courage and self-sacrifice they demonstrated in doing whatever was necessary to feed their children.

That particular case illustrates the international community's inability, on occasion, to protect civilians in danger. UN Protection Force (UNPROFOR) personnel could not come to their aid because it was not part of UNPROFOR's mandate. I recall one situation that occurred during that same mission in April 1993. While I was travelling through a village in a Jeep with a group of unarmed observers, we noticed five people lying in the road. I ordered the driver to stop the vehicle. Just as I was investigating the situation, we were fired upon by a number of masked individuals, who were hiding behind buildings. I therefore had no choice but to leave the scene and abandon the people lying in the road to their fate. We were unarmed, and it was impossible for us to take them in our vehicle. A few hours after reporting the incident to the UNPROFOR authorities, I returned to the scene, but I never found the five people. I have often gone over that situation in my mind, wondering what could have been done to protect them. To this day, I still do not know whether my actions were ethical, or whether I violated our Code of Conduct.

In short, despite all the ethics training that military personnel receive, it appears clear that ethics have their limits in situations of armed conflict, when military members face predicaments in which they must choose the solution that seems to have the least serious consequences, according to their values. We must also admit that war, in all its complexity and ignobility, cannot always be conducted in accordance with professional ethical precepts, and that occasionally, a soldier must settle for choosing a lesser evil, acting upon instinct and adhering to his or her personal values. Of course, individual

soldiers will always remain responsible for their own actions, even though the operational context and environment are imposed upon them, and are often unknown. That is what now leads me to examine the ethical responsibility of the chain of command from the perspective of institutional ethics.

### Institutional Ethics

It is incumbent upon senior officers to anticipate the moral uncertainty that is inherent in asymmetrical warfare, and to instil in junior officers and young soldiers the basic moral principles which they can use to make informed moral choices in ambiguous situations. Although general rules, such as our Code of Conduct, are useful, they can never replace the countless value judgments that will be required, given the uncertain nature of operations.<sup>16</sup>

For the purposes of my argument, I will provisionally define 'institutional ethics' as the modelling and teaching of military ethics, which is also directly connected to the ethos<sup>17</sup> of the Canadian military profession. Institutional ethics (IE) involves all the functions required for promoting and maintaining actualized ethics within the Canadian Forces. In addition, it is a product of the ethical conduct of the entire senior leadership of the CF, which comprises that of each individual senior leader. Each leader commits to personally setting an example of high moral standards, while respecting the integrity and dignity of each of his or her subordinates. However, hand-in-hand with this responsibility comes a certain discordance, in that the senior leaders are ultimately responsible for the CF's performance, both on a day-to-day basis and when carrying out the numerous operations entrusted to them, and for applying the Code of Conduct in the profession of arms.<sup>18</sup>



IE is, therefore, the ethical accountability which the chain of command and the senior leaders who are part of it have toward their subordinates in the execution of their daily tasks. Consequently, the ethical behaviour of those authorities must

LEAD photo 482011 0025 088 by Corporal Tina Gillies

## VIEWS AND OPINIONS

be reviewed when their subordinates conduct themselves in unacceptable and illegal ways that tarnish the image of the profession of arms.<sup>19</sup> That ethical responsibility requires, among other things, that sufficient resources be devoted to preparing the troops properly before deployment, particularly for unusual tasks being performed in unconventional environments. Ethical duty - certain aspects of which, I acknowledge, overlap with the operational responsibilities of the chain of command - is not unlimited, but it must include ensuring adequate training and appropriate equipment for those tasks, as well as appropriate follow-up throughout the period when the tasks are actually being carried out. It is important to recognize that military personnel working in a unit where Canadian operating methods are completely unknown have very different needs than do personnel serving in a Canadian formation.

In addition, the individual ethics of those authorities<sup>20</sup> should oblige them to assess themselves during unusual circumstances and incidents. And, depending upon the circumstances, their ethics should prompt them to acknowledge that certain ethical errors committed by subordinates are connected to institutional shortcomings, or to specific operational needs. Those authorities should then make a commitment to reconsider the level of accountability to which members who have committed wrongful acts should be held, and to correct the institutional shortcomings, when it is in their power to do so.<sup>21</sup> Let us remember that CF members are called upon to operate in wartime conditions, where managing chaos is a daily task they must perform while complying with international conventions and Canadian laws, which cannot predict the nature of *all* situations that will be encountered, or provide a suitable framework for determining what conduct is appropriate for achieving a given operation's objectives.<sup>22</sup> No doubt, an understanding of those facts influences international criminal courts, and the International Criminal Court itself, which usually attributes some degree of accountability (which varies depending upon the circumstances) to the highest-ranking officers when it is proven that war crimes were perpetrated by their subordinates. However, that is not the case in question here.

I realize that the concept of IE is absent from Department of National Defence (DND) publications, and that its relevance could be questioned. My objective is, above all, to send a message to senior leaders that the military institution has an ethical

**"It is important to recognize that military personnel working in a unit where Canadian operating methods are completely unknown have very different needs than do personnel serving in a Canadian formation."**

responsibility for the way it uses its human resources, especially when its members are called upon to work in unfamiliar environments. I also recognize that the concept must go hand-in-hand with transparent, loyal conduct by military leaders, who are legally subordinate to the political authorities. It is this last aspect of the senior leaders' duty that I have a problem with, since it must be reconciled with respect for the dignity of all people. We must not forget that that particular principle is the first one listed in DND's "Statement of Defence Ethics."

How, then, do we reconcile this principle with the secret nature of some of the CF's operational entities, and the institutional culture of the supremacy of the mission, which is impressed upon every CF member, commencing upon his or her first day in uniform? Add to that the complexity of contemporary military operations, the fact that such operations may be both joint and/or combined, and that the unconventional nature of the missions may involve the use of force. It seems obvious to me that these contradictory demands placed upon the chain of command may lead it to make decisions that have predictable consequences, both good and bad, and that expose the people executing the decisions to dilemmas,<sup>23</sup> and the *consequences* of those dilemmas, as part of their day-to-day work. We need only think of the effects of post-traumatic stress syndrome (PTSD) on many CF members who have served in recent combat operations to realize the significant impact of these operational environments.



DND photo AT2011-0039-014 by Master Corporal Rory Wilson

We should also remember that the CF is one of the rare Canadian institutions in which interpersonal relations are based upon the notion of a family, which, notably, entails respect *for* and the well-being *of* all its members.<sup>24</sup> However, in response to the internal context and the international situa-



## VIEWS AND OPINIONS

tion in recent decades, major changes have been made to the quality of the services provided to CF members and their families in order to maintain that privileged connection.<sup>25</sup> This special relationship also serves as a basis for the unshakeable trust in the chain of command<sup>26</sup> that must be established and maintained to ensure unconditional loyalty, in particular, during combat operations, since it is well known that that relationship is closer within combat units. Clearly, any ethical shortcomings on the part of the higher authorities can have a serious impact upon that privileged relationship.

That being said, if one wishes to pass ethical judgment upon professional acts committed by members of the military, we cannot do so without considering what training IE provided, and what example it set for those troops, as well as the nature of the tasks assigned to those troops. The situation we are considering involves a subordinate officer serving as a mentor to a foreign force. The Afghan National Army (ANA) differs from the CF in its method of operation, as well as with respect to its languages and culture. At the time, its code of conduct no doubt reflected tribal and religious practices more than international conventions, at least, at the level at which Captain Semrau was operating.

We should therefore add to Professor Bradley's ethical analysis an assessment of the preparation Captain Semrau underwent before his deployment. We must also ask whether the captain received proper supervision throughout his assignment in Afghanistan, and whether his superiors were informed of any ANA unethical practices. In addition, we need to know whether he had already reported such acts before the October incident, and, if so, how the chain of command reacted. Were Captain Semrau and the members of his team really properly prepared to work in that type of environment? When they took on the role of mentoring Afghan troops, did Canadian authorities realize the risks to which they would be exposing their military personnel from an ethical point of view? And what steps did they take to keep those risks to a minimum?

Obviously, the answers to those questions could change the way we view the events of 19 October 2008. If we were to discover inadequacies in the training and supervision provided to Captain Semrau, that could shed a different light upon

**"We should therefore add to Professor Bradley's ethical analysis an assessment of the preparation Captain Semrau underwent before his deployment."**

his degree of responsibility and the ethical nature of his actions.

My 1993 stint in Bosnia with the European Community exposed me to situations in which I could count only on myself, in an unknown environment for which my military experience had not really prepared me. Nevertheless, I always felt that I was fully responsible for my actions. But even though the person who commits an action is

always responsible for that action, the chain of command must accept part of that responsibility if it is proven to have failed, deliberately or not, to do its duty. Certainly, extreme situations sometimes require rapid responses, which, even if anticipated, might well create ethical dilemmas that our military personnel are not always equipped to face.

This shared responsibility is nothing new; it has always existed and it was institutionalized on the international scene during the Nuremberg trials, when Nazi leaders, including Field Marshal Wilhelm Keitel, were convicted of war crimes and crimes against humanity because they incited their subordinates to commit atrocities. Depending upon the nature of those atrocities, I doubt that all the people who committed them with the approval of the Nazi regime were judged by the German courts as being equally guilty.

Consequently, it seems entirely appropriate, from the point of view of ethics, that we take another look at the accountability of higher authorities, especially in situations where the conduct of military personnel has led to legal and criminal prosecution. The ethical nature of a given mission to be carried out must be assessed, and it must be ensured that the military members involved receive the required training and supervision so that they can perform their duties ethically.



DND photo 152/111 10/27/04



## VIEWS AND OPINIONS

### Conclusion

My objective has not been to absolve Captain Semrau, who will always be responsible for his actions, but rather to show that the ethical importance of his actions was not limited to the setting in which he committed them. Firstly, the nature and the complexity of modern warfare, subject to our society's requirements in terms of respect for human life and human rights, will pose more and more harm dilemmas for the individuals fighting those wars. Even adherence to legal and legitimate interventions governed by international law will necessarily cause its share of harm and injury. Operations in unconventional environments will also occasion their share of inquiries into the legality of the intervention protocols, and on the corresponding actions. We need only think of the ongoing political saga concerning accusations of mistreatment of Afghan prisoners and violations of international conventions by the Canadian authorities from 2006 to 2008, with its continuing new developments, to realize the changes that have occurred in combat environments, and the ethical importance of those changes.

If the attitude that British Army Brigadier Shelford Bidwell espouses with respect to "... not wanting to hurt your enemy too much" is correct, then all the wars we fight in the future will have an ambiguity. We will have to abide by the laws of war that our society accepts, but we will want to – indeed, we will still *have to* – destroy the opposition's capability to fight, and to impose our will upon them.<sup>27</sup>

This potential ambiguity calls for thoughtful reflection upon what I have termed institutional ethics. It involves, on one hand, providing troops with adequate preparation and follow-up, and, on the other hand, recognizing the ethical responsibility of the CF's senior leaders, and certainly the political leaders, who place the troops in situations in which their actions will have ethical importance and may cause harm. The authorities must therefore acknowledge the ethical risks to which they are exposing their subordinates, and assume their share of responsibility for the acts committed by those subordinates. By doing so, they will position themselves to maintain the privileged relationship they currently have with all their subordinates, and prevent that relationship from deteriorating.

Lastly, although I am not questioning the Canadian military's hierarchy of ethical principles, I believe that deliber-

ately placing military personnel in situations where they will have to commit actions that may cause harm shows a lack of respect for their dignity, even if it is being done in order to achieve a higher objective, such as safeguarding national interests.

Lieutenant-Colonel Rémi Landry, OMM, CD, Ph D, is currently an associate professor at the Université de Sherbrooke, an instructor at McGill University, and a military analyst for Réseau de l'information de Radio-Canada (RDI, a French-language news network). He contributed on several occasions to the work of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY, as a witness for the prosecution, and an expert witness and a consultant for the defence. His areas of research are international security issues, foreign affairs in Canada, and the Department of National Defence.



Captain Semrau leaves his military tribunal, 19 July 2010.

### NOTES

1. I thank Marc Imbeault, PhD, associate professor at RMC Saint-Jean, Major (ret'd) Yves Simard, assistant professor at RMC Saint-Jean, Colonel (ret'd) Pierre Cadotte, and my wife, Danielle – all of whom have contributed to my thinking on this issue in recent months and/or read and commented upon the final manuscript.
2. See Canada, Department of National Defence, Code of Conduct for CF Personnel, B-GG-005-027/AF-023, at [www.cda-aed.forces.gc.ca/cfmle-cdmf/doe/CFCC-CCFC-eng.pdf](http://www.cda-aed.forces.gc.ca/cfmle-cdmf/doe/CFCC-CCFC-eng.pdf). *Ethics in the Canadian Forces: Making Tough Choices*, pub-

lished under the auspices of the Chief of Defence Staff by the Canadian Defence Academy, and the Canadian Forces Leadership Institute, 2006, *Duty with Honour: The Profession of Arms in Canada*, 2004, p. 82, <http://www.cda.forces.gc.ca/cfls-illc/doe/dwh-eng.pdf>, *Statement of Defence Ethics, Defence Ethics Programme*, modified 3 March 2011, <http://www.dep-ped.forces.gc.ca/dep-ped/about-ausujet/stmt-enc-eng.aspx>, and *Duty with Discernment: CLS Guidance on Ethics in Operations*, Strategic Edition, 2009, [telechargements/duty-servrir/duty-servrir-eng.pdf; all accessed in June 2011.](http://www.army.forces.gc.ca/land-terre/acp-peat/downloads-</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

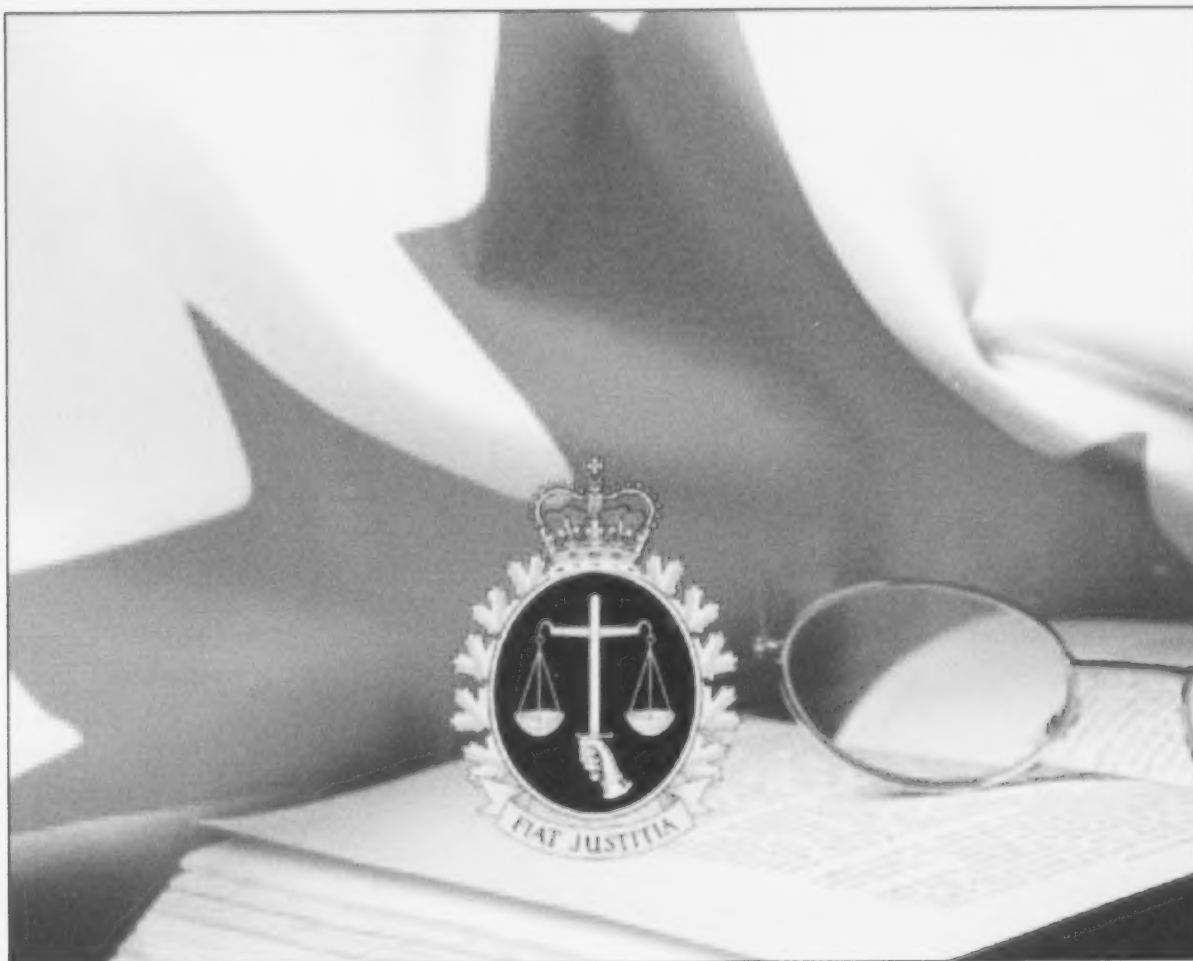
3. Louis Pojman reminds us that, although moral principles have universal value and objectivity, moral rules are not absolute, and the majority of them can thus be cancelled out by others in certain situations. Louis P. Pojman, *Ethics: Discovering Right & Wrong*, 4th Edition, Wadsworth Canada, Thomson Learning, 2002, pp. 18-19. Malham Wakim discusses this in terms of universal obligations, rather than absolute principles. He describes these obligations as being not absolute,

## VIEWS AND OPINIONS

- not always observable, and occasionally incompatible. However, they are not arbitrary, subjective, or subject to cultural relativity. They concern all human beings, but do not apply to all possible circumstances. "Our rule of action is that we are justified in violating our universal moral obligations only when they conflict with a higher obligation and we cannot fulfill both at once." Malham M. Wakin, "The Ethic of Leadership I," in *War, Morality, and the Military Profession*, 2nd Edition, Malham M. Wakin (ed.), (Boulder, CO: Westview Press, 1986), pp. 195-196.
4. "[A] situation in which any possible solution will cause harm or injury to others. This type of dilemma is often described as a 'lose-lose situation.'" *Ethics in the Canadian Forces: Making Tough Choices (Instructor Manual)*, Canadian Defence Academy and Canadian Forces Leadership Institute, 2006, p. 13.
5. Some of Canada's allies have ethical codes similar to that of the Canadian Forces, but although respect for the dignity of all persons is present in their list of ethical principles, it does not appear to occupy first place, as it does in the CF. Lieutenant-Colonel Jeff Stouffer and Stefan Seiler, PhD, (eds.), *Military Ethics: International Perspectives*, (Kingston, ON: Canadian Defence Academy Press, 2010).
6. "I must meet rules, the mandate, the political guidance," but, he adds, and grows quietly pensive, "I look at every target ... at the end of the day it's a judgment call ... and I'm accountable, I'm accountable to Canada, I'm accountable to NATO, and more importantly I'm accountable to myself," he says. Make the wrong call and the wrong people, or maybe too many people, die. And, General Bouchard adds: "I want those who know me best to be able to look at me and say, 'You did the right thing.'" Paul Koring, Joint Forces Command, Naples, Italy. "Canadian directing war in Libya calls it a knife-fight in a phone-booth," *Globe and Mail* <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/canadian-directing-war-in-libya-calls-it-a-knife-fight-in-a-phone-booth/article2057706/page1/>. Accessed on 13 June 2011.
7. "... Brigadier-General Ahmed Habibi says [the commander of the Afghan troops who fought beside Canadian troops] ... Canadian army mentors went to great lengths to teach Afghanistan's 'new army' to respect human rights, the general said. 'It is from the Canadians that we learned how to treat prisoners of war,' he said. 'All of our foot soldiers now know this. The Canadians taught us how to behave according to democratic principles.'" Matthew Fisher, *Afghan commander credits Canada with weakening Taliban*, Postmedia News, 13 June 2011 <http://www.globalnews.ca/world/Afghan+commander+credits+Canada+with+weakening+Taliban/4939059/story.html>. Accessed on 13 June 2011.
8. This doctrine states that it is always morally wrong to intentionally commit a harmful act with the aim of bringing about positive consequences, but that, on occasion, it is acceptable to commit an act that will have some negative consequences. To be acceptable, the act committed must meet four criteria: it must be morally good or neutral, its negative effects must not be the means used to obtain the positive consequences; its harmful effects - even if predictable - must be involuntary; and its positive consequences must be at least equivalent to, or superior to, its negative consequences. Louis P. Pojman, pp. 45-49.
9. Captain Semrau arrived in Afghanistan in August 2008, and the incident occurred in October 2008.
10. *Captain Robert Semrau: One of Canada's finest dismissed from the military*, Assoluta Tranquillita, Monday, 21 February 2010, <http://assolutatranquillita.blogspot.com/2011/02/captain-robert-semrau-one-of-canadas.html>. Accessed on 21 February 2011.
11. Providing care to an injured combatant is a cultivated reflex that becomes natural to our soldiers, and it is difficult to understand how experienced soldiers, such as Warrant Officer Longaphie, a member of the mentoring team, did not react by coming to the man's aid, even if we assume that it was not the first time the team had found itself in a similar situation. Considering the pre-deployment training period and the selection process undergone by all members of the team, other possibilities, such as a flagrant lack of professionalism, sheer incompetence, or inadequate preparation for the mission were probably not contributing factors.
12. "Perron [Lieutenant-Colonel Jean-Guy Perron, military judge] took 65 minutes to lay out his reasons for the sentence. He described Semrau as an exemplary officer, whose men testified to his courage and leadership. He said the shooting was clearly out of character. But, he said, none of this mitigated the gravity of the offence." John Ward, "Judge dismisses Semrau from military for Afghan battlefield shooting," *The Canadian Press*, Gatineau, 5 October 2010, [http://www.reddearadvocate.com/breaking\\_news/Judge\\_dismisses\\_Semrau\\_from\\_military\\_for\\_Afghan\\_battlefield\\_shooting\\_104354344.html?period=W&](http://www.reddearadvocate.com/breaking_news/Judge_dismisses_Semrau_from_military_for_Afghan_battlefield_shooting_104354344.html?period=W&). Accessed on 2 June 2011.
13. "You personally failed to abide by one of our most important principles: that of using force only in accordance with lawful orders. You might have been torn between your personal moral values and your duties as a Canadian soldier." *Ibid*.
14. The information we have indicates that it would have been possible to ask the British forces to perform a medical evacuation. However, doing so would have caused a delay and would no doubt have had consequences for the continuation of the operation.
15. "A U.S. Apache helicopter was called in and fired several bursts from its 30-mm automatic cannon. This gun can fire more than 600 rounds a minute. Some time later, on a narrow dirt track at the edge of a cornfield, Longaphie and Haraszta came upon a badly wounded Taliban fighter surrounded by Afghan soldiers. The insurgent had been shot from a tree by the attack helicopter; he had life-threatening wounds to his abdomen and legs." Andrew Duffy, "A tale of four soldiers: the day that led to Robert Semrau's court martial," *Ottawa Citizen*, 18 July 2010, <http://assolutatranquillita.blogspot.com/2011/02/captain-robert-semrau-one-of-canadas.html>. Accessed on 2 June 2011.
16. "But those heroics don't justify shooting a weaponless enemy fighter who had been nearly cut in half by helicopter fire, the former top Canadian commander in Kandahar testified." Steve Rennie, "Soldier says Semrau saved his life in Afghanistan," *The Canadian Press*, Gatineau, published 26 July 2010, <http://www.680news.com/news/national/article/81810-soldier-says-semrau-saved-his-life-in-afghanistan>. Accessed on 2 June 2011.
17. Select Committee on Dying with Dignity, created through a motion carried by Quebec's National Assembly on 4 December 2009, Government of Quebec, <http://www.assnat.qc.ca/en/travaux-parlementaires/commissions/csm-d-39-1/index.html>. Accessed in May 2011.
18. *Duty with Discernment: CLS Guidance on Ethics in Operations*, Strategic Edition, 2009, para 3, p. 9.
19. The Canadian Forces ethos is the centre of gravity of the military profession. It provides an ethical framework for professional handling of military operations while serving as the basis for the legitimacy, the effectiveness, and the honour of the Canadian Forces. We must also recognize that the military institution is represented and led by its chain of command, which is made up primarily of senior officers, and that the impetus for putting our concept of institutional ethics into practice comes almost exclusively from the leadership of those senior officers. In addition, ethics must be actualized within the context of military rules and Canadian laws.
20. Wakin, p. 197.
21. The inquiry into the deployment of the Canadian Forces in Somalia and its consequences illustrates this very well.
22. "Because the military function is so directly related to our highest human values, those charged with the leadership of that function must be sensitive to those values and must exhibit some understanding of them." Wakin, p. 196.
23. Major-General Penney makes clear the need for general officers to self-regulate, and the devastating impact that a lack of ethics on their part has on the morale and effectiveness of the entire military community. Major-General K.G. Penney, "A Matter of Trust: Ethics and Self-Regulation Among Canadian Generals," in *Generalship and the Art of the Admiral: Perspectives on Canadian Senior Military Leadership*, Bernd Horn and Stephen J. Harris (eds.), (St. Catharines, ON: Vanwell Publishing Limited, 2001), p. 165.
24. "The British Army officer Brigadier Shelford Bidwell suggests in his writing that ethics and professional requirements frequently clash. His remark that '... no general ever won a war whose conscience troubled him or who did not want to beat his enemy too much' points to the fact that some senior ranks in the profession of arms could have a significant psychological problem in trying to perform the tasks that they are required to undertake." Norman F. Dixon, *On the Psychology of Military Incompetence*, (London: Pimlico, 1976), p. 15, quoted in Ian MacFarling, *Ethics and the Profession of Arms*, conference report, Aerospace Centre 2000 Air Power Conference, Air Power and Joint Forces, Commonwealth of Australia, 1995.
25. It was no doubt for those reasons that the Chief of the Land Staff published (in 2009) *Duty with Discernment: CLS Guidance on Ethics in Operations*. This work deals with, among other things, the nature of asymmetrical warfare, and its combatants.
26. "Members of the profession must ensure the care and well-being of subordinates," *Duty with Honour*, p. 13.
27. Since 2007, support provided to CF members and their families has been reviewed, in view of their new needs and the impact of recent operations. For example, see the news story at <http://www.canada.com/news/Somalia/4308202/story.html> and the Personnel and Family Support Services website at <http://www.aspc.ca/en/index.asp>. In addition, Veterans Affairs Canada has updated its services to take today's realities into account, and it continues to improve the services it offers to veterans from the 1990s.
28. Penney, pp. 155-166.
29. MacFarling.

## CANADA'S MILITARY JUSTICE SYSTEM

by Michael Gibson



Lieutenant-General (ret'd) Richard Evraire has recently published a favourable book review of *Military Justice in Action: Annotated National Defence Legislation* by Justice Gilles Létourneau and Mr. Michel Drapeau. Although I would demur from his favourable review of the book, (in my view, it is of marginal utility as it consists largely of straightforward annotations to statutory and regulatory provisions that are readily available online, and it also contains a number of factual errors), for the present purpose, I would like to focus upon some comments made in the review echoing a number of the critiques advanced by Létourneau and Drapeau in the book and elsewhere. These advocate "... reducing to a minimum possible the disparities between military criminal law and civilian criminal law," as well as lamenting the proclaimed lack of Canadian military legal doctrine. In advancing these views, both the authors and Lieutenant-General Evraire misapprehend the current state of affairs concerning the Canadian military justice system.

The reality is that Canada has one of the best military justice systems in the world. This was recognized by the former Chief Justice of Canada, the late Right Honourable Antonio Lamer, in his 2003 independent review of the provisions of the *National Defence Act*, wherein he stated: "Canada has developed a very sound and fair military justice framework in which Canadians can have trust and confidence." As he noted, other states, including the United Kingdom, Australia, and New Zealand, have studied the Canadian military justice system and looked to it as an example to emulate in many respects in making improvements to their own systems.

Some of the recommendations of the Lamer Report have already achieved statutory implementation.<sup>1</sup> Bill C-15 (the *Strengthening Military Justice in the Defence of Canada Act*<sup>2</sup>), currently before Parliament, aims to complete the task of providing a legislative response to the recommendations made in the Lamer Report in order to ensure that the military justice

## VIEWS AND OPINIONS

system continues to evolve to keep pace with changes in the law, and in societal expectations.

Létourneau and Drapeau criticize some differences between the military and civilian justice systems. These differences exist for a reason. The fundamental point that must be made is that differences do not mean that one system is inherently inferior to the other, nor constitutionally deficient. The real question is not whether there are differences, but rather whether the military justice system is compliant with constitutional requirements, and effective in fulfilling its purpose.

A separate military justice system exists because of the unique needs of the Canadian Forces to fulfil its mission of defending Canada. This was recognized by the Supreme Court of Canada in its seminal 1992 judgment in the case of *R. v. Gagné*:



Summary Trial - Afghanistan

The purpose of a separate system of military tribunals is to allow the Armed Forces to deal with matters that pertain directly to the discipline, efficiency and morale of the military. The safety and well-being of Canadians depends considerably on the willingness and readiness of a force of men and women to defend against threats to the nation's security. To maintain the Armed Forces in a state of readiness, the military must be in a position to enforce internal discipline effectively and efficiently. Breaches of military discipline must be dealt with speedily and, frequently, punished more severely than would be the case if a civilian engaged in such conduct. As a result, the military has its own Code of Service Discipline to allow it to meet its particular disciplinary needs. In addition, special service tribunals, rather than the ordinary courts, have been given jurisdiction to punish breaches of the Code of Service Discipline. Recourse to the ordinary criminal courts would, as a general rule, be inadequate to serve the particular disciplinary needs of the military. There is

thus a need for separate tribunals to enforce special disciplinary standards in the military.<sup>3</sup>

The paramount need to maintain discipline in a state's armed forces has been recognized since ancient times. But in the popular imagination, this recognition is often accompanied by an unreflective prejudice that military justice systems give scant regard to fairness or justice in order to maintain discipline.<sup>4</sup> This need not be so. The ends of discipline and justice are not mutually exclusive. The conclusion in the Powell Report of 1960 incorporates much wisdom in recognizing this:

Discipline - a state of mind which leads to a willingness to obey an order no matter how unpleasant or dangerous the task to be performed - is not a characteristic of a civilian community. Development of this state of mind among soldiers is a command responsibility and a necessity. In the development of discipline, correction of individuals is indispensable; in correction, fairness or justice is indispensable. Thus, it is a mistake to talk of balancing discipline and justice - the two are inseparable.<sup>5</sup>

Rather than becoming entrenched in rigid positions that reflect ideological predispositions about military justice, the question that should be posed is: what is it that Canada, as a state, needs its military justice system to do? And, once this is identified, what functional attributes does such a system need to possess in order to effectively accom-

plish these ends? Once this analysis is undertaken, one is then in a position to rationally determine what the ambit of the jurisdiction of the military justice system should be in terms of offences, persons, territory, and time, and what differences in procedure may be required.

The Canadian military justice system has two fundamental purposes: to promote the operational effectiveness of the Canadian Forces by contributing to the maintenance of discipline, efficiency and morale; and, to contribute to respect for the law and the maintenance of a just, peaceful, and safe society. It thus serves the ends of both discipline and justice.

These purposes are stated in the statutory articulation of purposes, principles, and objectives of sentencing in the military justice system contained in Bill C-15. <sup>6</sup> This recognizes that it is most acutely in the process of sentencing on the basis of objective principles that one is obliged to directly face the question: what is it that one is actually trying to accomplish in trying someone in the military justice system? The synthesis



## VIEWS AND OPINIONS

of the classic criminal law sentencing objectives of denunciation, specific and general deterrence, rehabilitation, and restitution, with those targeted at specifically military objectives, such as promoting a habit of obedience to lawful commands and orders, and the maintenance in a democratic state of public trust in the military as a disciplined armed force, illustrates that military law has a more positive purpose than the general criminal law in seeking to mould and modify behaviour to the specific requirements of military service.

Simply put, an effective military justice system, guided by the correct principles, is a prerequisite for the effective functioning of the armed forces of a modern democratic state governed by the rule of law. It is also key to ensuring the compliance of states and their armed forces with the normative requirements of international human rights law, and of international humanitarian law.

In order to accomplish these fundamental purposes, service tribunals must possess certain functional attributes: the requisite jurisdiction to deal with matters pertaining to the maintenance of discipline and operational effectiveness; that those doing the judging must possess an understanding of the necessity for, role of and requirements of discipline; they must operate in a legally fair manner, and be perceived to be fair (the requirement that the military justice system be perceived to be fair arises both from the need to maintain societal support in a democratic society, and that the fact that, in all-volunteer armed forces, soldiers, sailors, and airmen and airwomen will not long abide a system that they feel to be fundamentally unfair and will vote with their feet); they must be compliant with constitutional and applicable international law;<sup>7</sup> and they must be prompt, portable, and flexible. That is why the two types of service tribunals in the Canadian military justice system, courts martial and summary trials, are designed the way that they are.

The purpose of summary trials is to provide prompt but fair justice in respect of minor service offences, and to contribute to the maintenance of military efficiency and discipline, in Canada and abroad, in time of peace or during armed conflict.<sup>8</sup> Summary trials are vitally important to the operational effectiveness of the CF. They are the workhorse of the military justice system, consistently trying around 96 percent of cases. They exemplify the attributes of promptness, portability, and flexibility mentioned above. And, it must be pointed out, that perhaps the two most eminent constitutional jurists of the *Charter* era in Canada, former Supreme Court of Canada Chief Justices Brian Dickson and Antonio Lamer, have both conducted independent reviews of the military justice system during the past 15 years, and both supported the importance and constitutionality of the summary trial system.

The portrayal of summary trials advanced by the authors in the book and elsewhere, and reflected in the review, is, at best, a very partial depiction of the full picture that must be taken into account in making a responsible and accurate assessment of the fairness and constitutionality of the summary trial system. It does not mention the crucial role played by the offering of elections to accused persons between summary trial and

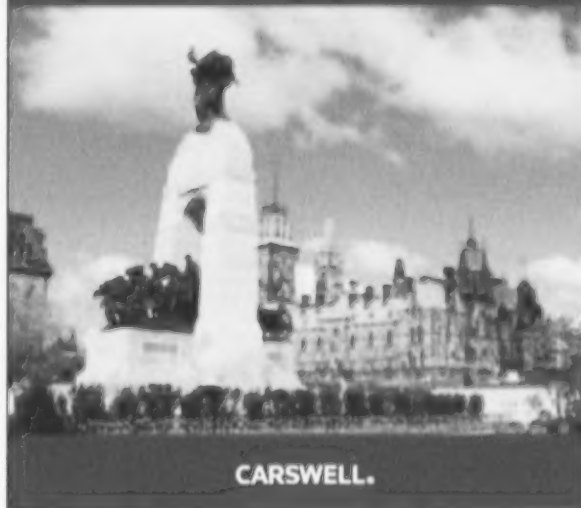
court martial, nor that no person may suffer a true penal consequence as punishment at a summary trial unless they have first been given that election. It also does not mention the long list of statutory and regulatory provisions that promote fairness at summary trials. Constraints of length do not permit a full examination of this issue in this article, but the best antidote for incomplete information is to examine all of the facts. Lieutenant-General Evraire in his review, as well as the Létourneau and Drapeau in the book itself, inaccurately assert that the Canadian Forces does not have much doctrine on military justice; in fact, there is ample. As an example in the context of summary trials, readers who wish to more fully inform themselves can look at the Military Justice at the Summary Trial Level Manual, available on the internet at: <http://www.forces.gc.ca/jag/publications/Training-formation/MilJustice-JustMilv2.2-eng.pdf>.

The authors observe that members of the Canadian Forces are not entitled to a trial by a jury of 12 persons. This is true. It is what s.11(f) of the *Charter* provides. However, to assert that a provision of the *Charter* is not consistent with *Charter* principles is not a viable argument. Rather, because of the unique needs of military discipline and efficiency, the findings at trials by General Courts Martial are determined by a panel of five military members. The differences between panel and jury trials have been judicially considered, and the courts have upheld the validity of court martial panels. Panel members are selected by a random methodology, and they swear an oath to carry out their duties according to law, without partiality, favour, or affection. Court martial panels are different than civilian juries to reflect military needs, but they are not unfair or unconstitutional.

### MILITARY JUSTICE IN ACTION:

ANNOTATED NATIONAL DEFENCE LEGISLATION

MR. JUSTICE GILLES LÉTOURNEAU  
AND PROFESSOR MICHEL W. DRAPEAU



## **VIEWS AND OPINIONS**

The authors have also criticized the jurisdiction of military courts over civilians in the narrow circumstances Parliament has specified in the *National Defence Act*. This is a complex subject, but for an account of why many civilians would actually prefer to be tried by court martial in certain circumstances, and the arguments in favour of retaining such jurisdiction, see: Michael Gibson, "International Human Rights Law and the Administration of Justice Through Military Tribunals: Preserving Utility While Precluding Impunity," (2008) 4 *Journal of International Law and International Relations* 1 at 22.

No justice system can remain static and expect to remain relevant to its users, and the military justice system is no exception. Legislative reform of the military justice system involves a process of continuous improvement over time, just as is the case with the civilian *Criminal Code*. Bill C-15 provides important updates, as well as a statutorily mandated regular independent review to help ensure that this is accomplished.

The Canadian military justice system is not perfect. No human justice system is. But it is a fair, effective, and essential element in promoting the operational effectiveness of the Canadian Forces, and ensuring justice for its members.

Complacency in this regard would be unwise, and the Office of the Judge Advocate General is, in fact, the leading advocate for continuous improvement of the military justice system. It conducts regular surveys and reviews, and engages in comparative law research concerning the systems of other countries on an ongoing basis, in order to identify issues and advance improvements. Constructive criticism, debate, and suggestions for improvement of the military justice system are necessary and welcome. But these need to be informed by the recognition of the fundamental first principles that underpin it.

Colonel Michael R. Gibson, CD, BA, LL.B, MSc, LL.M, originally an air force navigator, is currently the Deputy Judge Advocate General Military Justice, responsible for military justice policy, legislative reform, and strategic initiatives concerning the Canadian military justice system. As a legal officer, he has served as prosecution, defence, and appellate counsel, and has had significant involvement in recent legislation affecting the military justice system as policy architect, instructing counsel for the drafting of legislation, and as a witness before Parliamentary committees concerning proposed Bills.

### **NOTES**

1. In Bill C-60 (enacted as S.C. 2008, c.29) and Bill C-16 (enacted as S.C. 2011, c.22).
2. First session, Forty-first Parliament, 60 Elizabeth II, 2011).
3. *R. v. Gauthier*, [1992] 1 S.C.R. 259 at 293.
4. As reflected in the widely-cited and now tired maxim attributed to the French Prince Minister

- Georges Clemenceau that "...military justice is to justice what military music is to music."
5. United States Department of Defense, *Report to the Honorable Wilber M. Bricker, Secretary of the Army, by Committee on the Uniform Code of Military Justice, Good Order and Discipline in the Army* ('Powell Report'), (OCLC 31702839)

(18 January 1960) at 11.

6. At Clause 62 of the Bill.

7. In Canada's case, as predominantly reflected in the judicial guarantees in Article 14 of the *International Covenant on Civil and Political Rights*.

8. QR&O 108.02.



The Supreme Court of Canada building, Ottawa.

# NOT SO FAST... WHO REALLY WON AT QUÉBEC IN 1759?

by Desmond Morton



A view of the landing place above the town of Québec.

On 12 September 1759, a quarter-millennium ago, Major-General James Wolfe, a sickly, red-head, led his British army up a steep path to the Plains of Abraham and waited for the French defenders of Québec City to respond. They did so 'in spades.' Ignoring centuries of advice from 'Monday-morning quarterbacks,' not to mention almost half his available forces, the Marquis de Montcalm summoned his available troops – white-coated regulars from famous French regiments, and a more motley array of Canadian militia and aboriginal allies, and marched to meet the British at the Butte à Neveu, a rocky outcropping in front of Québec's crumbling walls.

The two armies were roughly equal in number, but very different in training. An infantry colonel for most of his career, Wolfe had spent the summer training his soldiers to load their Brown Bess muskets as fast as they could, but to fire only at its ideal range, 25 yards. Meanwhile, Montcalm mixed his regulars with local militia but despaired of making real soldiers out of the scruffy and willful *Canadiens*. Never, throughout the entire summer, did militia and regulars train together. Faced with the British on that September morning, the militia wanted to do what *modern* soldiers would be told to do: throw oneself on the ground, crawl to a vantage point, and shoot to

kill. Militia caused a scattering of British casualties, among them General Wolfe, hit in his hand and his belly, but not mortally hurt (at least, not yet...). Both lines of regulars, true to the tactic of the time, stood looking at each other. Again and again, at Carillon, Oswego, Fort William Henry, and only a month earlier, at Montmorency Falls, the French regulars had overwhelmed the British. Why wait?

Ignoring a depressed and pessimistic Montcalm, the regulars began crowding down the Butte, firing as they advanced, although rarely hitting enemy soldiers at such a range. The rocks, trees, and brooks of the Butte dissolved their ranks until the French had split into three armed crowds, two heading north and one south, ignoring Wolfe's centre. The British stood firm and silent, watching the gap between the two armies narrow. At 25 meters, shouted orders cut the air. The redcoats raised their muskets to their shoulders. "Fire!!!" Smoke and a roar burst from the British ranks. Six-pounder cannon on each flank added to the carnage. Soldiers drew ramrods, removed remnants of burning powder, rammed down a fresh charge and a lead ball, and prepared a second volley. Shaken by the gaps left by the militia, and now by victims of the British volley, French soldiers wondered what would happen next. Only one answer was obvious: they would die. Some turned to escape their fate. Panic in war is always contagious.



## VIEWS AND OPINIONS

Montcalm's proud regulars dissolved. His side shattered by a British cannon ball, a fatally injured Montcalm was dragged into Québec through a jostling, panicked crowd of his soldiers. He would die before dawn.

His adversary was already dead from a third probably-*Canadien* bullet, at the moment of his astonishing victory. Four soldiers stood by their dying general, not the crowd carefully selected by the artist for Benjamin West's famous painting. Meanwhile, drawing their claymores at Brigadier-General James Murray's command, Fraser's Highlanders raced to the Butte à Neveu to cut off the French Army's retreat.

For 250 years, military historians have claimed that Canada's fate was decided in about ten minutes. In his new history, *Northern Armageddon*, Peter MacLeod measured the battle at eight minutes. However, his book reveals a larger truth. Some people went on fighting. No one told the *Canadiens* or their aboriginal allies to run away. Because *Canadien* militia stopped Fraser's Highlanders five separate times, the French regulars could stop, catch their breath, form up, and begin their doleful march to Montréal. A few days later, prodded by starvation and the grisly fate of rape and murder guaranteed for the defenders and civilians of any city taken by storm, Québec's city governor, the Sieur de Ramezay, surrendered the city to Wolfe's successor, Brigadier-General George Townshend.



Library and Archives Canada #1002-20-1082

Major-General James Wolfe leading his army at the Battle of the Plains.

The war not over... In the spring, Montcalm's successor, the Chevalier de Lévis, brought the militia and the French regular battalions back to Québec. Because Québec was no more defensible in April than it had been in September, Brigadier-General James Murray, Wolfe's successor, led British forces, decimated by a brutal winter, to meet them at Ste-Foye. Weakened by hunger, frost-bite, and disease during that cold and hungry winter, the British were no match for the French. Leaving behind a thousand dead and wounded, the British fled back through the gates to Québec. If a French fleet had come up the St-Lawrence, the Battle on the Plains of Abraham would hardly now be worth remembering. Québec would again have been French. Instead, on 9 May 1760, a British sentry spotted a distant sail. As both sides waited, the ship approached. It was H.M.S. *Lowestoft*, the frigate that had received Wolfe's corpse on 13 September. A British fleet followed within hours. France had abandoned its valiant colonists to British mercy.

What choice did they have? When he prepared for the Seven Years War, the British Prime Minister had made a shrewd choice. Britain's navy was one of the best in the world. Its army was not. Strategists tell us to reinforce strength and Prime Minister Pitt did so. In the summer of 1759, Pitt's strategy paid off in two battles virtually unknown to Canadians. First, a British fleet destroyed France's Mediterranean squadron by drawing it into the Atlantic and down the African coast



Library and Archives Canada #1002-20-1082

Montcalm on the Plains of Abraham, 1759.

## VIEWS AND OPINIONS



Library and Archives Canada LC10101 078

The Death of General Wolfe.



Bibliothèque et Archives Canada 98172

The Death of General Montcalm.

to Lagos, where it was driven ashore and destroyed. In a more conventional battle, Admiral Edward Hawke intercepted the French Atlantic fleet at Quiberon Bay on the coast of Brittany. The result was a decisive British victory. If the French navy had arrived to confirm Lévis' victory, it would have reversed history. It was no longer available. Two naval victories virtually unknown to Canadians transformed our history.

If this was not quite the story you learned in school or from the CBC, neither did Pauline Marois or Gilles Duceppe, who got any 2009 re-enactment of the battle cancelled to save Québeckers from humiliation. Why did no one tell them about their heroic ancestors? Thanks to Peter MacLeod, the Canadian War Museum historian who took his work seriously, all Canadians now have a more inclusive and more fascinating story of a crucial year in our history.

---

Desmond Morton, OC, PhD, is Hiram Mills Professor of History Emeritus at McGill University in Montreal and the author of forty books on Canadian political, military, and social history, including, most recently, *Histoire militaire du Canada* (Montréal: Éditions Athéna, 2009).

# MODERNIZING LANGUAGE EDUCATION AND TRAINING IN THE CANADIAN FORCES

by Rick Monaghan



## MILITIA ORDERS, 1899.

No. 12.

HEAD-QUARTERS, OTTAWA.

Tuesday, 14th February.

Study of the French Language.

1. The Major General Commanding desires to remind the officers and staff of the Permanent or Instructional Corps, and all others who aspire to high command in the future, or to positions of responsibility upon the General Staff, that a considerable portion of the Military Forces of the Dominion consist of French Canadian Regiments. It is, in the Major General's opinion, essential that all officers who are held, or aspire to hold in the future, responsible positions on the Staff, should be able to convey their instructions to the French-Canadian troops, in their own language. All Officers of the Staff, of the Permanent Corps, and of the Instructional Staff (including Non-Com. Officers) should more especially acquire a practical as well as a theoretical knowledge of the French language, and the Major General suggests that all those who are unable to read or speak French with fair facility should take an early opportunity of making good this defect.

By Order,

M. AYLMER, Colonel,

Adjutant General.

1899 photo from 2007-0001-0001

Where are we?

Canadian Forces (CF) language programs are dysfunctional. In civilian post-secondary studies throughout Canada, on-line learning is routine, virtual classrooms are commonplace, computerized assessment is the norm, client-based and student-centred learning are enforced by provincial policy, and multiple paths to learning are simply advertised and encouraged. In colleges and universities, and even among private providers, research is actively supported and more effective learning methodologies and technical support for learning are actively pursued. In the CF, on the other hand, Second Official Language Education and Training (SOLET) still applies the 'one-size-fits-all' model of training. Courses are predominantly teacher-focused and based upon 30-year-old training curricula that are designed to resist change. On-line support for learning can be accessed by some, but the learning management system, Autonomous Language Learning in Interaction with Elements in Synergy (ALLIES) is a replication of the aged curriculum and designed to complement classroom teaching, rather than foster independent learning. There is next-to-no pedagogical direction for CF members who wish to grow a proficiency in their Second Official Language on their own. Virtual classrooms, which would allow students at similar levels to work together from several locales over several time zones, simply

do not exist, so learners who have acquired proficiency levels at great cost to the CF slowly lose that proficiency awaiting selection for courses at their next level. Assessment of Second Official Language proficiency in the three skill sets of Reading, Writing, and Oral Proficiency (listening and speaking), though available online through the Public Service Psychology Centre, is still predominantly paper-based and highly susceptible to compromise. CF policy on the delivery of SOLET is as outdated as the curriculum itself, relying upon directives and

instructions issued in the 'mid-eighties,' and made largely irrelevant by changing attitudes and expectations in current practice. Custom and policy restrict access to training severely: only CF delivered courses are supported, and these courses are based upon an outdated curriculum design. Selection for courses is limited, and with fiscal restraint, will become even more limited. Access to second language education and training outside the CF-delivered course is neither encouraged nor supported. Even if someone were to take courses to improve their language skills offered by a private provider, or a local community college or *cégep*, being re-tested before the five-year expiration of an official profile is a challenge.

In business and industry, professionals are expected to maintain currency in acquired skills on their own, or through regularly scheduled professional development activities. In the CF, members expect maintenance of their linguistic proficiency to be provided to them at their convenience, and at enormous cost – this expectation and support is mandated by outdated policy as well. In terms of policy, management, design, access, and assessment, there is little to recommend current SOLET to CF members except for two things: it is the 'only game in town,' and the teaching and assessment staff are dedicated and extremely knowledgeable professionals, getting positive results in spite of the outmoded training model they work within.

## VIEWS AND OPINIONS

How did we get here?

Language Education and Training has evolved slowly in the CF. Language courses began to be provided in earnest after the Second World War. Air force courses in English were established to train technicians. The army followed suit, and collaboration became inevitable. The longer history of operational and occupational bilingualism had bubbled beneath the surface since long before Confederation and somehow seemed to resolve itself in Upper and Lower Canada – strategies and operations found expression tactically in both English and French, as well as in Scots and aboriginal languages, to effectively preserve us from incursions from the south. Officially, a directive from the head of Canadian forces in 1899 reminds anyone who has aspirations of advancement to learn French, lack of which is characterized as a defect. By the 1960s, lower-level courses (roughly equivalent to our current A-level courses) were provided at bases, and upper-level courses (roughly our B-levels) became centralized, delivered initially by teachers from the Public Service Commission, who, only much later, were integrated into the Department of National Defence (DND). Courses in French took root in the 1960s as well. Assessment was based upon an internationally recognized numeric standard for four skills: proficiency in listening, reading, writing, and speaking. That numeric standard, still used in the US and in NATO, was superseded in 1996 by the Public Service alpha-standard in three skills: reading, writing, and oral interaction. Since the 1970s, the greatest challenges for language education and training have been the selection of candidates, and in meeting legislated requirements. In spite of the Official Languages Act (OLA), meeting legislated requirements in the CF generally meant that French-speaking members were expected to learn English to advance in their careers. Selection was based upon several factors, the most dominant being the availability of personnel.

On a strategic level, attempting to efficiently resolve legislated requirements through selection of the right people at the right time at the appropriate proficiency has led to some interesting contortions and inefficiencies: byzantine occupational quotas were established for non-commissioned members (NCMs), for whom language was considered nothing more than a skill that can be trained; mandatory residential courses of up to 33 weeks for incoming officers (with downwardly mobile expectations of success, and no follow-up); 'one-on-one' learning and maintenance programs for general and flag officers at their convenience; and contracted Second Language Training (SLT) for members with no sanctioned requirement to learn a second language. Until 2001, there were two levels of training attainment, two profiles that were routinely assessed. Then, things changed. By 2005, it was clear that all members were expected (really) to use their second languages to lead, to manage, to communicate with the public, and to train. Senior officers were *encouraged*, and then *ordered*, to acquire and maintain a high level of second language proficiency, or to leave the armed forces. Over three decades, the training establishments had failed to evolve systematically to adapt to higher standards and more stringent demands upon students, and DND regularly received damning reviews from the Office of the Commissioner of Official

Languages and the Standing Committee on Official Languages for its inability and perceived reluctance to comply with the 'law of the land.'

At an appearance before the Standing Committee on Official Languages in 2003, the Minister of National Defence (MND) committed to raising the standards of bilingualism in senior ranks. In immediate response, more advanced programs of study were designed and initiated, and a process to identify senior officers requiring SOLET was established. The Canadian Defence Academy (CDA) was designated the training authority for all language programs in the CF (Official Languages, Foreign Languages, and International Programs for foreign governments), and began working with Canadian Forces Language School (CFLS), Royal Canadian Navy (RCN), Canadian Army, and Royal Canadian Air Force (RCAF) service providers to standardize procedures. In 2006, the Director of Official Languages instituted a strategic model to ensure that the CF complied with the legislated requirements for all national departments and agencies. The *Official Languages Program Transformation Model: 2007-2012* recognized the uniqueness of bilingual requirements in the CF, in contrast to that requirement in other Government of Canada departments and agencies. The *Transformation Model* outlined a more realistic and accurate set of expectations within DND to ensure compliance with the Official Languages Act. As the expiring *Transformation Model* draws to an end, and as a new *Transformation Model* is being hammered out, it is quite evident that there is wider awareness in the CF of the value of bilingualism. The *Transformation Model* identified key areas where compliance to the OLA required change. Individuals providing leadership, services to the public and to members, and instruction were earmarked as priorities for SOLET. A Linguistic Audit of the Individual Training and Education System in the CF was conducted by the Office of the Commissioner of Official Languages at the request of the CF in 2008-2009, and it recommended 20 changes be effected in the Individual Training and Education System to achieve compliance with the OLA. As one component of IT&E, SOLET is immediately affected by these recommendations. In 2011, Armed Forces Council endorsed a strategic plan for the modernization of the IT&E system. The IT&E Modernization Initiative identified gaps and inefficiencies in the broader IT&E system, most of which are easily recognizable in SOLET. Among these strategic gaps are the inadequate exploitation of modern learning methodologies and technologies; inadequate resources to support quality and quantity control; inefficient use of resources; inadequate performance measurement; incomplete evolution of the CF as a learning organization; lack of instructor and manager development; and a lack of synchronization within CF personnel generation.

Specific to SOLET as a line of operation within IT&E Modernization are the development of a CF OL specification; integration of SOL proficiency, and maintenance into individual members' career-long learning plans; the tagging of OL requirements tied to rank, jobs, and positions; and the provision of expanded use of technology-based interactive methods to make available wider access to language learning, and an increased capacity to provide opportunities for learning.



## Selected CF Language Requirements

### Official Languages Act

#### Part III

Administration of Justice

#### Part IV

Communication and Services to the Public (e.g. recruiting, public affairs, etc.)

#### Part V

Language of Work (central services to members available in either OL – e.g., pay, medical/dental, security, etc.)

#### Part VI

Participation (equal opportunities for advancement and equitable participation in employment opportunities) includes IT&E in either OL

#### Part VII

Advancement of English and French

### Foreign Languages

- International Postings (Attachés and staff, arms inspectors, and other liaison officers)
- Intel Services

### Second Official Language profile of CBC or better

- All senior leadership and key appointments
- Commandants of National Schools

### Various operational levels of English

- Air Force and Navy adherence to International standards - International Marine Organization (IMO) and International Civil Aviation Organization (ICAO)
- International HQs in NATO Ops

*ALLIES* (the on-line version of the Canadian Forces English Curriculum), and supplemented at higher levels by a CF-licensed commercial package called *Tell Me More*, selected after a thorough study of several alternatives (including one package that is heavily advertised on television and in print media). Instruction on how to use the software to build linguistic competence is minimal. Courses in English and French are available through local educational institutions and private agencies – but are the financial responsibility of the learner. For those who have a base competence in their second language, courses of study in many areas (locales, as well as academic or professional subjects) are delivered in the second language, and they provide an immersive learning context; this is quite effective. There is no educational reimbursement for private or public language courses.

## Where to now?

At the beginning of this short article, the outdated policies relating to SOLET were mentioned. These policies are now under review. CF OL specifications, until now sporadic interpretations of the OLA and Treasury Board guidelines, will go a long way to synchronize understanding and efforts. The CF's approach to education and training has undergone significant change in the past two decades, in keeping with the shift in emphasis from delivering training, to providing access to learning, from teacher-centric to student-centered learning opportunities that has characterized Canadian post-secondary education. The new policies will reflect this contemporary philosophy of education. In parallel with a shift to contemporary pedagogy is a shift in culture that will be difficult to manage: the social structures of a military community, with its emphasis upon command and control, are at variance with a client-based educational system. The process has begun through structural changes in IT&E and SOLET delivery and delivery policy. The transition will be bumpy, and judging from the timelines that SOLET has evolved through to date, slow to implement. SOLET touches so many aspects of IT&E and the Military Employment System that change has been necessarily slow – like transitioning from an oil-based to an electric-based transportation system.

From the point of view of a learner today, access to SOLET is a challenge. Selection for full-time courses rests in the hands of career managers, as it should be. Access to part-time courses, on base, is in the hands of the chain-of-command, as it should be. Access to self-directed on-line CF language courses is easy – one needs only to sign on, register, and then set aside time to explore the learning management system and begin learning the other language. French courses are delivered by *ALLIES* (the on-line version of the Canadian Forces French Curriculum) from St-Jean-sur-Richelieu. English courses at the lower level are delivered through the English version of

In a five-to-ten year period, on-line self-study courses should be available in both languages, with instruction on how best to use the on-line resources according to one's learning style. Links to learning materials directly related to one's trade would be introduced as basic competence grows. For instance, a medical technician could be linked to on-line courses in that trade in the target language as the language course progresses. Virtual classrooms could connect learners in different areas into a homogenous class with a facilitator to direct collaborative learning. Communities of practice to maintain levels of proficiency could be commonplace through the use of social media supported through the CF Campus. For each recruit, career requirements for SOL, if applicable, will be identified and access to learning opportunities posted to one's individual learning plan well in advance.

From the perspective of a teacher, current options are limited. Teachers are insulated from the educational system as a whole. Today, there is no opportunity to work for a period in assessment, or in curriculum development, or professional development of peers, or program management. In the future, opportunities for professional enhancement should open up for those who are interested in learning more about their profession and for contributing to its improvement. Options to facilitate virtual classrooms, provide individual tutoring at several levels, conduct focused research, or engage in face-to-face classroom teaching will increase one's ability to grow profes-

## VIEWS AND OPINIONS

sionally. There is now no interaction among staff in training establishments, but in the future, joint professional development opportunities, mediated by technology, will open the doors to areas of collaboration that we see only dimly today.

Curriculum development is currently in the hands of two small teams isolated from teachers and assessors and program evaluators. IT&E Modernization, and therefore SOLET Modernization, sees development teams consisting of language education practitioners, program designers, knowledge management personnel, personnel managers, psychologists, and learning science experts collaborating with each other, and specialists from other areas (such as simulation designers) in curriculum and program design, development, implementation, validation, and maintenance. The expertise and experience of military language education and training establishments throughout NATO and among its partners, as well as current research and development in the knowledge sciences, already complement language curriculum development in the CF; collaboration will increase as funding for large-scale projects shrinks. An environment and social structures for collaboration already exist, but they are under-utilized.

Assessment of linguistic proficiency today is conducted at several levels. Certification of OL proficiency is conducted by means of the Public Service Commission Second Language Evaluation tests delivered in person, by telephone, on-line, or on paper at designated test administration sites. In time, all these can be delivered on-line. Current research in the USA has validated on-line listening and speaking proficiency tests. The SOLET assessment team in St-Jean develops and delivers assessment instruments for performance checks (summative) and enabling checks (formative) for both the Canadian and International language programs. They also develop diagnostic tests to assist in course placement and verification of profiles. As these instruments move to on-line delivery, more effort can be devoted to the development of computer adaptive tests and the refinement of other tests to produce more accurate results. And just as program development teams will have the ability to tap a wider range of expertise, so will assessment development teams. This ability to 'tap' extended expertise in testing and program development has been one of the strengths of SOLET; Canada's long-term engagement with the Bureau for International Language Co-ordination (BILC), the NATO advisory body on language issues, has facilitated assessment and development expertise for over 40 years, and has done much to establish Canada as a world leader in language education and training.

For managers, ready access to online tools for learners to manage their own learning within the requirements of the CF will eliminate many of the roadblocks to language learning and assessment. Providers of opportunities for

learning will be able to rely upon a learning environment that supports corporate requirements and individual interests.

The opening paragraphs herein provided a rather bleak picture of SOLET. But access to on-line support for self-directed learning is improving quickly, access to testing is becoming easier through policy change, and the professionalism of teaching and testing staff continues to grow. These are good starting points. SOLET has evolved slowly from a training activity to a learning strategy in order to meet increasing demands on CF members, and on the employment, training, and education systems that support them. Responding to greater demand with fewer resources is urgent, and it has begun. But it will take time. In the meanwhile, short-term changes to policy, to management structures, and to program design and delivery are needed. The longer-term strategy and goals are clearly articulated for IT&E in general, and the SOLET programs need to engage fully in IT&E Modernization in order to better serve the CF, and to meet legislated as well as employment requirements.

The need for change is urgent. Legislative requirements will not go away, and neither will operational and occupational requirements for bilingual personnel -- people who can work in both languages. Our current language education and training systems cannot support growing demand, and we cannot expect current levels of funding to continue. In the context of an employment system that requires mobility and responsiveness, the option of contracting all SOLET services is unrealistic and ultimately unworkable. Put simply, unless there is commitment to continuing to modernize SOLET, the CF requirement for bilingual personnel cannot be met.

*Dr. Richard D. Monaghan is the Senior Staff Officer, Language Planning and Policy at the Canadian Defence Academy (CDA). He chairs the Bureau for International Language Cooperation, and has extensive experience in language education and assessment as a college and university teacher, manager, and administrator. He joined CDA in 2003.*



Bureau for International Language Coordination (BILC) Conference, St-Jean-sur-Richelieu, 1983. Brigadier-General McLaws (front row, centre), produced a report on Second Language Training that resulted in the establishment of the Military Second Language Training Plan (MSLTP) in 1985.

## THE COMPREHENSIVE APPROACH: ESTABLISHING A NATO GOVERNANCE SUPPORT TEAM

by Paul Cooper



NATO Headquarters, Brussels, Belgium.

### Introduction

NATO has recognized that, for the foreseeable future, most conflicts will be of a counter-insurgency nature involving failing or failed states. As a result, NATO has understood that a 3D approach (Defence, Diplomacy and Development), otherwise known as the "Comprehensive Approach," involving the engagement of more than just military capabilities, is required to deal successfully with these failed/failing state conflicts. Specifically, it has recognised that the primary concern in turning around a failed/failing state, or in establishing a post-conflict state, is to take a comprehensive approach in dealing with three sectors; Security, Development, and Governance.

Based upon the experience of individual member nations and NATO itself in

"Deployment of the Canadian SAT produced immediate results with respect to helping the Afghan government get started."

both the Afghan and Iraqi conflicts, a great amount of expertise has been developed with respect to Security Sector reform. Additionally, premised upon national contributions via individual national militaries in establishing "Provincial Reconstruction Teams," (PRTs) a degree of expertise has been developed by NATO and its member nations in the realm of Development. But whereas NATO has been fully engaged in two out of the three sectors, its engagement in the Governance sector has been lacking. The main reason is that Governance has traditionally rested within the realm of national ministries of Foreign Affairs and/or the Development Agencies of the NATO member countries, as well as with non-governmental organizations (NGOs).

However, there are periods of time within the spectrum of conflict when, based upon threat level and/or lack of readiness, these traditional players cannot deploy to engage the Governance sector until much



## VIEWS AND OPINIONS

opportunity has passed. This issue is particularly important, since one could argue that pre-conflict, conflict, and post-conflict in a counter-insurgency type of operation quickly become blended, with no clear-cut delineation between phases. More importantly, a level of threat will exist for extended periods of time such that civilian-based Governance assistance is not able to be deployed. Yet, effort in all three sectors is vital at all times. In this regard, this short article proposes a specific approach to the Governance Sector that NATO may wish to consider; namely, the establishment of a NATO Governance Support Team (GST).



DND photo AR0211-0200-43 by Corporal Tina Gillies

### Historical Perspective: The Canadian Strategic Advisory Team (SAT)

Beginning in August 2005, at the request of the President of Afghanistan, Hamid Karzai, the Canadian government dispatched a 20-man Strategic Advisory Team to work for the Presidential Office. This team, consisting of military officers from a mix of army, navy, and air force backgrounds, deployed with a broad mandate to assist the President in establishing a nascent government, as well as assistance in implementing government services to the nation. At the time, President Karzai was struggling to establish a working government, supported, for the most part, by first-time elected members of his national parliament, the majority of whom had minimal if any previous experience in government, or, for that matter, with any other form of executive management. Exacerbating his initiative further was his reliance upon a Soviet-trained civil service bureaucracy accustomed to being paid very little, and producing even less.

Deployment of the Canadian SAT produced immediate results with respect to helping the Afghan government get started. Over the next three years, Canada provided three rotations of military-generated SATs, gradually refining its mandate into one of capacity development at the executive level throughout numerous ministries and government agencies. Eventually, after three years, the SAT was transformed into a Canadian International Development Agency (CIDA) - contracted initiative. This initial Canadian effort placed a dedicated team right at the centre of the Afghan government, dealing exclusively with 'Governance' at a time when threat levels prevented any other viable civilian based effort from addressing the 'Governance' sector. It is from the experiences of the Canadian SAT that the following deductions and observations are drawn with a view to recommending the best way ahead in establishing and operating a NATO Governance Support Team.

### Why a NATO GST?

The sooner an effort is made in turning around, or establishing, government services, the sooner a general populace will throw its support behind the government, and withdraw itself from any insurgency. Therefore, the sooner governance development assistance can be rendered, the better. As previously mentioned, there are periods within a conflict where a military-generated GST, exclusively focused upon the Governance sector, would be a great advantage as the only viable capability deployed in the absence of any other Governance development effort. In this case, a NATO-generated GST, by its very nature, would be able to deploy into a theatre during periods when a given threat level may be unacceptable to other non-military actors. Additionally, military personnel are accustomed to living in austere environments that a civilian team may find far too disconcerting to enable a concentrated level of sustained effort. Not only would a NATO GST be able to deploy, it should be able to remain in support for a considerable time, whatever the local conditions.

One of the great mistakes made in the Afghanistan operation was an initial influx of "Fly-by MBAs [Masters of Business Administration]." These highly paid 'governance' mercenaries, hired by various well-intentioned third parties, "... arrived on a Monday, observed for a Tuesday, wrote a report on a Wednesday, presented it Thursday, and departed on Friday." They were neither willing nor able to stay in Kabul for any great period of time. By no means did they gain the trust of the members of the government or the few functioning civil servants. In fact, quite the opposite occurred. They were, for the most part, treated politely while in country, but, once gone, their advice was usually ignored. Conversely, a NATO-generated team able to remain in place despite risky austere conditions would engender respect and



## VIEWS AND OPINIONS

trust, thus enabling it to assist in Governance development and a resulting restoration of governmental services.

One of the great traits of NATO military culture is its training/mentoring orientation. This embedded trait is ideal for the task at hand; to train and/or mentor mid-to-high level bureaucrats to become effective managers. Military officers are always training their subordinate officers, both formally and informally. Thus they tend to be well-suited for this type of work.

A new government, supported by an atrophied bureaucracy, and faced with attempting to establish government services in the midst of a conflict or post-conflict environment, can view its national situation as overwhelmingly complex. A military Governance Support Team, drawn from well-trained and experienced staff officers, can apply either their own national processes, or a NATO planning process, to help render a complex situation comprehensible. More importantly, it can assist the host government in developing national strategic and operational level plans, which would also assist in the provision of government services.

### NATO GST Operating Principles

The following are some operating principles that should be used to *generate forces*, and then to *conduct*, a NATO GST mission.

**Create trust.** This type of effort, although potentially having strategic ramifications is, by- and-large, conducted on an 'individual-to-individual' basis, i.e., a GST member assisting a host government member. It can only be successful if the target training audience believes that the GST truly has the trainee's national and personal interests at heart, and this belief can only be established through trust. It is imperative that each GST member works towards gaining this trust, and, once gained, *retains* it.

**Arrive culturally aware.** Gaining the trust required to establish a personal relationship with the target training audience can be greatly assisted by arriving in-theatre culturally aware of host nation social practices. As first impressions tend to last, GST members commencing work with an understanding of the cultural nuances of day-to-day living with respect to the target trainees will expedite the process of gaining trust.

**The host nation agenda is paramount.** The GST must be fully committed to the national government agenda, whatever it may be, other than, obviously, anything unethical or illegal. The team cannot be seen to be undermining or co-opting any governmental initiative. The GST must endeavour to assist the government in *determining* its priorities, *offer constructive suggestions* towards attainment of those priorities, and then actively *support the attainment* of those priorities.

**Leave no fingerprints.** The GST must be selfless and virtually invisible in its efforts, and, at all times, must not seek any specific recognition. It is extremely important that, while developing the Governance capability of a host nation, the GST does not undermine the individual or collective credibility of the host nation's government. In other words, all credit for successful governance must be retained by the host nation.

**Become completely a part of the office.** Embedding in the working offices of the government is essential, and by embedding, it is not sufficient to just *co-locate*. To gain clear insight into the daily routine of a host ministerial office, one must be completely embedded therein, in daily work routine, in dress, and with respect to the social aspects of the work environment. With regard to security measures, the principle of 'blending in' trump overt kinetic operating methods. Of note, this approach may well demand an acceptance of a higher level of risk from operational/tactical level NATO commanders.



ENJO photo (2011) left of by Sergeant Matthew McCreagh

**Facilitate intra-governmental networking.** It is natural for most institutional members to become 'bogged down' by the day-to-day aspects of their own specific ministry. A synergistic effect can be created by combining the efforts of various ministries to attain a more comprehensive approach.

## VIEWS AND OPINIONS

A NATO GST, comprised of team members from various ministries, would be able to take a more strategic view to discern the possibilities of a combined ministry effort. Once ascertained, the GST can suggest, at the highest level possible within respective ministries, that undertaking a combined ministerial approach would be beneficial.

**Do not do their work for them.** The GST will be viewed by some members of the host government as a means to lessen their work load, if not to avoid it completely. On the other hand, it will be tempting to members of the GST to implement a governmental program themselves, as opposed to coaching a host bureaucrat into becoming capable of doing so himself. That said, on occasion, the urgency of an issue will warrant direct action by a GST member. The trick is to know when to do so, and when *not* to do so. Retaining 'credibility' within the office should be the guiding principle when making a decision to become directly engaged.

**Feed Success.** In all likelihood, the GST will be faced with a mentorship task of extreme magnitude. In keeping with the 'No fingerprints' principle, the GST, by necessity, will be small in size, so as to blend in with the government staff, but not to overwhelm it, and therefore, it will only be able to field a limited number of officers. Given this limitation, the GST cannot afford to waste effort. Ministries will vary in their acceptance of a NATO GST initiative. Invariably, some host bureaucrats will neither be willing nor capable of accepting GST assistance, either due to a personal perception of the GST member(s) as a threat, or as a result of intellectual incompetence. In either case, if, after various efforts of negotiation between the GST commander and the host ministry management, a given situation is unresolved, remove and deploy those GST member(s) affected to another ministry, preferably one that is progressing favourably, due to GST support.

**Engage all levels of Governance.** To the extent possible, given the personnel manning of the GST, this effort should be applied, not only at the ministerial office level, but also at the sub-ministerial level (i.e. provincial as well as district and city level). By engaging all levels of governance within a given ministry/government service sector, the GST can ensure that the success it may effect at any given level of government is not rendered ineffective by a lower or higher level of administration's lack of capacity.

**Stay awhile.** Host nation bureaucrats will be aware that you are a foreigner with good intentions, but that you invariably are returning to your home country. When faced with this premise, if the bureaucrat believes that you are only on the ground for a brief period of time, unwilling to invest long-term in their efforts, he/she will be somewhat unwilling to accept the support of the GST. Therefore, it is extremely important at the outset to express the intention to remain with the ministry for an extensive period of time, or until the ministry feels that GST support is no longer required.

"Invariably, some host bureaucrats will neither be willing nor capable of accepting GST assistance, either due to a personal perception of the GST member(s) as a threat, or as a result of intellectual incompetence."

### But do not overstay your welcome.

This principle is *not* contrary to the previous one. If the GST is successful in implementing a minimum level of competency within a ministry, it needs to remove itself. There will be hesitancy on the part of a minister and/or senior staff to let the GST go, as, in most cases, these ministries will always be faced with a minimum of executive resources, and will view the departure of the GST as a loss. However, below the ministerial level, the GST will be resented if it continues to provide unnecessary mentorship. Even more so, it will be especially resented if it is unwilling to undertake non-mentorship tasks, while adhering to the 'Do not do their work for them' principle. However, the GST must be particularly careful not to pull out of a ministry before an acceptable level of competency is attained, and, more importantly, before it is likely to be sustained without the GST present.

### GST Composition

The initial deployment rotation of a GST should be made up of a balance of both *generalist* (i.e. combat arms planners) and *specialist* officers (i.e., engineering, legal, logistic). Regardless of the actual corps/branches/elements of origin, the members of the team should have acquired practical experience by virtue of employment with their respective DND staffs. This is not the same as having served on a military command staff. The experience of employment on a defence department staff, engaged in a civil service-based governance process, will be the basis to enable the GST member to mentor the development of the host nation civil servant. The mission of a GST is to create competent civil servants and effective government processes. It is not deployed to create military staffs and processes. Subsequent GST rotations may also look to the selective employment of reservist officers, who may have an expertise that could be applied to a specific host nation ministry.

### Friction Point

There is one major friction point with respect to the establishment and implementation of a NATO GST. Traditionally, the area of Governance sector development is conducted via ministries of foreign affairs, development agencies, or NGOs, and it is understood and accepted that it is appropriate that these ministries/agencies should be considered the first priority for the execution of a Governance development mission. However, whereas they should be considered the first priority to deploy, when they cannot, it does not preclude the quick dispatch of a NATO GST. In establishing this capability, NATO must gain support at the highest levels of its member nations that a military-generated GST will be supported, and, at the earliest opportunity, replaced by a civilian-based equivalent capability, either under NATO command, or on a national bilateral basis.

DND photo IS2011-0108 (4 of 4) By Sergeant Matthew McGreggor



insurgency operation. NATO has, through its recent operational experience, accepted this fact. And while NATO has, to a great extent, engaged itself in executing a Comprehensive Approach to Security and Development sectors at the strategic and tactical levels, it has experienced limited engagement in the Governance sector, since the development of this sector has traditionally been conducted by non-military actors. Unfortunately, due to high threat levels, the traditional civilian-based engagement in developing the Governance sector has been lacking, especially at the commence-

## Recommendations

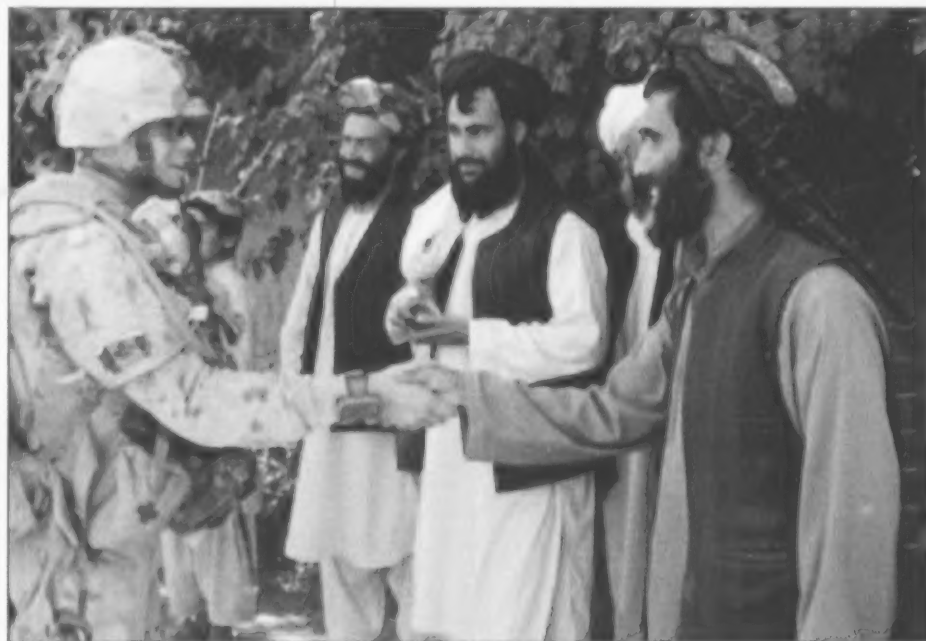
At the earliest opportunity, NATO should establish on a standby deployable basis, a NATO Governance Support Team. This team, once established, should only be deployed when deemed that the Governance sector of a NATO Comprehensive Approach-based campaign is not being addressed by non-military actors. It should conduct its operation in accordance with the specified principles listed earlier, and hand over its operations to non-military agents as soon as practicable, with minimal disruption to the mentorship mission at hand. In establishing this capability, NATO should request that the Canadian Government, on a 'Lead Nation' basis, and premised upon its very successful Strategic Advisory Team experience, undertake the initial force generation task, with a view to handing the initiative over to the NATO Allied Transformation Command/Joint Warfare Centre.

## Conclusion

It is clear that the future of warfare will invariably call upon a Comprehensive Approach at some point during the phases of a given counter-

ment of a NATO counter-insurgency campaign. The establishment of a NATO Governance Support Team able to deploy on demand will close this void in a Comprehensive Approach until such time as a civilian-based effort can deploy.

*Major Paul Cooper completed the NATO Defence College course in July 2011, having served as a member of the Canadian Strategic Advisory Team (SAT) in Afghanistan from August 2007 to August 2008. He is currently an analyst at NATO's Joint Warfare Centre Headquarters in Stavanger, Norway.*



DND photo IS2011-0117 (5 of 5) By Sergeant Matthew McGreggor

## THE NATIONAL SHIPBUILDING PROCUREMENT STRATEGY (NSPS) AND THE ROYAL CANADIAN NAVY (RCN)

by Martin Shadwick



Artist's impression of the Arctic Offshore Patrol Ship.

**O**n 3 June 2010, the Harper government - taking note of the need to renew Canada's naval and coast guard fleets, and of the need to avoid the traditional 'boom and bust' approach to ship procurement - announced its National Shipbuilding Procurement Strategy (NSPS). The strategy was billed as a "historic and important shift in shipbuilding procurement, moving from a project-to-project basis to a long-term strategic approach. This approach will generate enhanced regional and industrial benefits and [engage] Canada's world-class industrial skill-base." The three elements of the NSPS included: "two packages of work valued at \$33 billion in total to build large vessels, one for combat ships and the other [for] non-combat ships; small vessel construction valued at \$2 billion for shipyards that are not selected for the large vessels; and...ongoing refit and repair work valued at \$500 million annually which will be open to all shipyards through normal procurement processes." Also departures from past Canadian experience were the measures taken to isolate the selection process from "personal favouritism and political influence,"

to secure transparency, and to promote engagement with both industry and "independent third-party experts." As a result of "extensive consultations with the shipyards," the "proponents themselves helped shape the selection process by identifying and establishing the weighting of the selection criteria." The process ultimately resulted in five proposals from three bidders (two combat, three non-combat).

Less than a year-and-a-half later, itself a noteworthy achievement, the NSPS Secretariat announced that Irving Shipbuilding Inc. had been selected to build the \$28 billion combat vessel work package (i.e., six-to-eight Arctic Offshore Patrol Ships [AOPS] and 15 Canadian Surface Combatants [CSC] for the navy), while Vancouver Shipyards Co. Ltd. had been selected to build the \$5 billion non-combat vessel work package (i.e., two-to-three Joint Support Ships [JSS] for the navy, and one polar icebreaker, one offshore oceanographic science vessel, and three offshore fisheries science vessels for the Canadian Coast Guard). Davie Canada Inc., in one corporate form or another the builder of a sig-



nificant percentage of Canada's present and past naval and coast guard vessels, was unsuccessful in its bid for the non-combat work package, but will be eligible to compete for other elements of the NSPS.

Prime Minister Harper announced on 12 January 2012 that agreements in principle, designed to lead to the finalization of the strategic sourcing arrangements (i.e., the umbrella agreements) had been reached with Irving Shipbuilding and Vancouver Shipyards. The umbrella agreements will define the relationships between the Government of Canada and the selected shipbuilders, and will "set the parameters under which the government will negotiate fair and reasonable individual contracts" with the shipyards. Following the finalization of the umbrella agreements, "negotiations will begin for the first project in each work package" (i.e., the Arctic Offshore Patrol Ships in the combat package, and the Canadian Coast Guard's offshore science vessels in the non-combat package).

The Harper government's handling of the massive shipbuilding program, for the most part, drew rave reviews from a broad spectrum of observers. For example, Jeffrey Simpson noted in the *Globe and Mail* of 26 October 2011 that the Harper government had broken with Canadian shipbuilding tradition - "50 per cent engineering, 50 percent politics" - in "exemplary fashion." The government "remained true to its word. It made the overarching political decision to restock the navy and coast guard. It defined the ships it wanted, and the money it would pay. It asked a group of civil servants to assess the shipyards interested in bidding. It hired an international firm to cross-check their work. It published the results, and lived by them, whatever the political consequences." The approach "produced a rational, fact-based decision, bullet-proofed the government from any charge of political interference, and gives Canada a chance to build a more streamlined and efficient industry."

It is indeed difficult to challenge either the shipyard rankings determined by the NSPS Secretariat, or the government's basic approach to the traditionally messy and politicized shipbuilding puzzle. Given the current state of the three bidders - in terms of corporate structure, financial stability, work force, physical plant, and countless other metrics - it is impossible to envisage any other result. The government's approach to maritime procurement was sensible and pragmatic on multiple levels, and it could prove most useful in future procurements.

Not coincidentally, it also spared the Harper government a dangerous replay, on an even broader scale, of the infamous CF-18 maintenance contract that so damaged the Mulroney government in the 1980s. On a broader level, the government's decision to initiate a holistic, long-term, and thoroughgoing maritime modernization program involving both the RCN and the Canadian Coast Guard may well, at long-last, break the wasteful and inefficient 'boom and bust' cycle that has long plagued the shipyards, their employees, and other relevant components of the Canadian defence industrial base, and condemned both the RCN and the Canadian Coast Guard to horrific cases of preordained block obsolescence.



Navantia Combat Support Ships A-14 Patiño and A-836 Amsterdam.

That said, and notwithstanding a most promising start, challenges and *potential* challenges abound. The rebuilding of the navy and the coast guard will require sustained and predictable funding over a protracted period of time - challenge enough in the current tough economic environment, but even less certain-looking out several decades and several governments. A changing geo-strategic environment will, over time, undoubtedly necessitate changes and alterations in the projected fleet mix and/or in the capabilities of specific ships, and the NSPS - and its stakeholders - must be sufficiently flexible to cope. In both the short and longer terms, government-industry consultation - so vital in the formative phases of the NSPS process - must continue at a meaningful and appropriate level. Indeed, all parties must be alert to the dangers of slipping back, incrementally or otherwise, into the old ways of maritime procurement in Canada.

Tough decisions loom. How many Arctic Offshore Patrol Ships and Joint Support Ships will actually be built? What is the status of vessel types, both naval and coast guard, not currently identified as part of the NSPS? How much will Canadian industry be involved in the design of the currently projected



L 9015 Mistral Class – France.

vessels (the CSC looms particularly large in this regard)? How much Canadian systems integration capability will be appropriate or necessary? Are adequate government and industry arrangements in place for workforce expansion and professional development? How does the NSPS dovetail with a broader Canadian defence industrial strategy? In the absence of the long-dead naval drawing office, can Ottawa adequately vet industry offerings? Initial priority at Vancouver Shipyards will go to the research ships, but how will Joint Support Ship and polar icebreaker construction be prioritized? NSPS announcements to date have generated very little public, media or political pushback, unlike at least one other prominent procurement initiative, but is there a danger that future public support and understanding for maritime modernization will be taken for granted?

For the RCN, the first type out of the NSPS priority box – no doubt to the chagrin of some less-than-enthusiastic naval personnel – will be the Arctic Offshore Patrol Ship. Although few tears were shed when the Conservatives jettisoned their original plan for a trio of “armed naval heavy icebreakers,” the AOPS has taken a verbal pounding from those who see it as a flawed hybrid with a compromise hull form that will be less than ideal for operations in the Arctic, the Atlantic, or the Pacific. Its endurance, speed, sensor suite, and armament have drawn particular criticism. At this point, however, the Conservatives have too much political capital tied up in their northern strategy (and NSPS?) to abandon the AOPS in favour of some other option, so the only realistic hope might be to address such issues as endurance on a priority basis, and to leave as much provision as possible for future additions (i.e., an enhanced sensor suite) via the “fitted for but not with” approach. The AOPS is indeed a hybrid, invariably triggering compromises, but at least the RCN of the future will possess some northern capability.

The Joint Support Ship, meanwhile, now has a projected builder – Vancouver Shipyards – but not, at the time of writing, an agreed design. After the JSS was “de-scoped” in 2008, becoming, in effect, an AOR+, Ottawa indicated a willingness to examine both new (i.e., in-house) and existing (i.e., foreign) designs. An October 2010 Advance Contract Award Notice (ACAN) signalled Ottawa’s intention to award contracts to ThyssenKrupp and Navantia to determine if, and how, their existing *Berlin*- and *Cantabria*-Class vessels could be adapted to Canadian needs. This process has not gone well, and published reports suggest that Navantia, at least, has withdrawn. That would appear to leave only a Canadianized *Berlin*-Class, and an in-house design from BMT. The optional third ship remains decidedly problematic – Canadian options on military hardware always are – but there can be no doubt of the urgent need to replace the two existing AORs.

The decision to re-cast the JSS as a much more modest – but still far from inexpensive – “AOR+” would have been less noteworthy had Canada pursued some parallel option for sea-lift, in-theatre support to joint forces ashore, disaster relief, and related tasks (i.e., something along the lines of the notional “big honking ship” mooted by then-Chief of the Defence Staff, General Rick Hillier). Speculation about such a ship quickly fuelled a cottage industry as pundits and bloggers eagerly championed both through-deck amphibious assault ships (i.e., the French *Mistral*-Class and Spain’s *Juan Carlos I*-Class) and more conventional LPD (Landing Platform Dock) amphibious ships (i.e., the USN’s *San Antonio*-Class, and the Dutch/Spanish *Rotterdam* and *Galicia*-Classes), thereby reanimating a debate that had surfaced some years earlier with proposals, from various sources, for various mixes of through-deck assault ships and AORs, or AORs and more modest amphibious ships. Indeed, it is interesting to recall that the Conservative defence plank during the 2004 election cam-



MNRMS Rotterdam.

paign envisaged "at least two hybrid carriers" for helicopter support and strategic lift.

The "big honking ship" did not surface in the naval shopping list provided by the Canada First Defence Strategy of 2008 – in fairness to the Conservatives, the three Joint Support Ships then envisaged offered more multi-role capability than the 'de-scoped' JSS/AOR+ of 2010 – or in the NSPS. Canada did take at least a quick look at the second-hand acquisition of the almost-new Royal Fleet Auxiliary *Largs Bay* – indeed, there were reports of interest in some very high Canadian military circles – but the vessel, made redundant by the British Strategic Defence and Security Review of 2010, was sold to Australia for A\$100 million in early-2011. One can, admittedly, argue that Canada does not require an amphibious capability, that administrative sealift requirements can be met by chartering civilian vessels (as in the case of Kosovo and Afghanistan), and that in an era of intense austerity, any quest for amphibious and support capability would divert scarce procurement and operating dollars from more important requirements (notably the JSS/AOR+ and the Canadian Surface Combatant), but is it prudent to eschew even a modest supplement to the JSS/AOR+? This is not to suggest a return to the early JSS configuration, or a Canadian copy of Australia's ambitious blueprint (two *Canberra*-Class LHJs, variants of the *Juan Carlos I*-Class,

are currently under construction), but it is to point out that sealift, support to joint forces ashore, and related (i.e., disaster relief) capabilities are relevant to a broad range of military, quasi-military, and non-military contingencies, both at home and abroad, that the post-Cold War and post-9/11 geo-strategic environment remains challenging and unpredictable, and that there has been a post-Cold War and post-9/11 trend, apparent in navies of all sizes, to acquire or bolster sealift and support capacity. We will undoubtedly come to regret the absence of a *Largs Bay*, or something at least partially comparable, in the years ahead.

Martin Shadwick teaches Canadian defence policy at York University. He is a former editor of *Canadian Defence Quarterly*.



L-61 Juan Carlos I

## BOOK REVIEWS

### Fighting for Afghanistan. A Rogue Historian at War by Sean M. Maloney

Annapolis, Maryland: Naval Institute Press, 2011  
352 pages, \$52.50 HC  
ISBN 978-1-55114-509-7

Reviewed by Bernd Horn

I suspect that many historians will make their judgment on the book from the cover alone. As one can determine from Dr. Sean Maloney's remarks in his acknowledgement, he has a polarizing effect upon many. You either like his work, or you do not. Having said that, I believe his title is appropriate. Many historians would consider Sean's work roguish, if for no other reason than his approach. He has written a history of the early phase of Canada's combat mission in Afghanistan, namely Spring/Summer 2006, from a very personal perspective. The book is, in essence, a literary reality show starring Sean Maloney. It is a snapshot of his personal time, travels, and experience in theatre. His history of events, their genesis and execution, are all based upon his observations, investigative questioning, and assessments. He admits as much.

Puritans and traditionalists will undoubtedly cringe. There are virtually no endnotes or sources. The few that are provided reference only his own previous work. In the end, you are left with two simple choices - you either accept what he says and his assessment at face value, or you do not. Adding to the potential discomfort of some historians is the fact that the narrative text is gritty, very personal, and replete with expletives.

Having said all of that - I liked it. The account of CTF *Aegis* and TF *Orion* is fast-paced and detailed. Importantly, it provides insight into the decision making, complexities, and challenges with which leaders at the company to task force level had to wrestle. Where Christie Blanchford's renowned work, *Fifteen Days*, tells the tale of the Spring/Summer battles through an intimate detailed account of events from the perspective of a number of soldiers who fought in those climatic engagements, Sean's account helps explain *how* and *why* our soldiers engaged in those deadly combats.

The book is raw in its narrative delivery. However, it captures the complexity and terror of war and conflict better than sterile accounts based upon memorandums and reports, where the smells of cordite, fear, sweat, and death are not at all present. His reflection upon those who deal with the dead

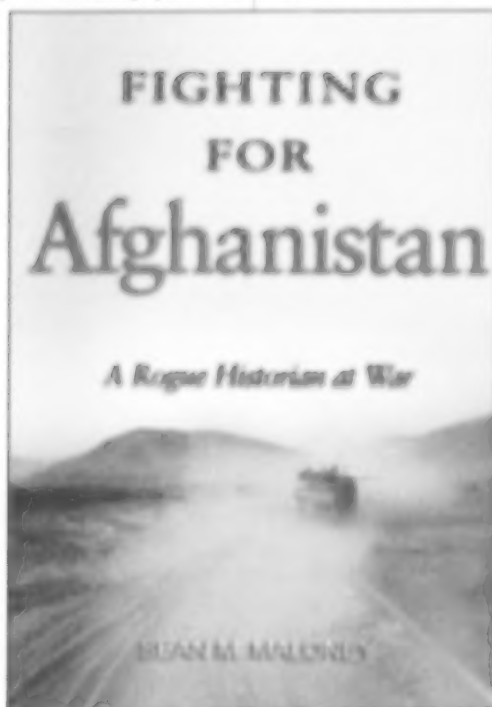
and wounded brings to the fore the true cost of conflict, and the price still being paid by survivors. In all, the book is very real, and he captures many of the underlying issues of the conflict well. He very ably provides a riveting account that describes the scope of the fighting in southern Afghanistan from an insider perspective close to decision making at various levels during the time period. Maloney also commendably explains the complexity and difficulty of balancing security and development, as well as the challenges of operating in an ambiguous, alien, and harsh environment while attempting to conduct counter-insurgency (COIN) operations.

To support the text, the book also provides 15 black-and-white photos that capture key personalities, as well as some of the equipment used by Canadians, and the terrain with which they had to contend. More importantly, the volume contains

seven detailed maps that allow the reader to understand and follow the operations and battles described. The book also includes three graphics that help explain COIN theory.

Undisputedly, Dr. Maloney is one of the most experienced and knowledgeable historians with regard to Canada's engagement in Afghanistan. He is the Canadian Army's designated historian, and is currently writing the history of the Canadian Army in Afghanistan. He has spent many months in theatre with virtually all the Canadian battle groups that rotated through Kandahar. He is well-connected and knowledgeable on the subject, and, as such, he brings insight not available elsewhere. Maloney helps fill in gaps that are not readily available in archival files. Nonetheless, the most significant criticism I have with the book is that Sean makes no effort to provide substantiation of his conclusions or assessments.

The complete lack of any sources or justification for conclusions leaves the reader, as noted earlier, in a tough bind. It almost comes across as an arrogant, '... take my assessment at face value or too bad for you, I don't have to explain myself.' In the end, it detracts from the work, as the reader is left wondering what really happened in a given circumstance on occasion. For instance, he refers on numerous occasions to the "assassination" of Canadian diplomat Glynn Berry. However, an exhaustive Board of Inquiry that investigated the incident, and all those involved for months, determined categorically that this was a case of 'being in the wrong place at the wrong time.' Sean's choice of stressing the "assassination" conspiracy theory without providing any context or substantiation, or at least making known why this was done in light of official findings contrary to his viewpoint, is unfortunate.





## BOOK REVIEWS

Overall, I found the book interesting and provocative. The writing is crisp and moves quickly. I strongly recommend the book to military historians, military practitioners, and the general public alike. In the end, it provides an excellent snapshot of COIN in the Afghan theatre of operation during Spring/Summer 2006.

Colonel Bernd Horn, OMM, MSM, CD, PhD, is the Chief of Staff Strategic Education and Training Programs at the Canadian Defence Academy. He is also an Adjunct Professor of History at the Royal Military College of Canada.

### The Information Front: The Canadian Army and News Management during the Second World War

by Timothy Balzer

Vancouver: University of British Columbia Press, 2010.

230 pages, \$55 (HC), \$32.95 (PB).

ISBN 9780774818995 (HC)

ISBN 9780774819006 (PB)

Reviewed by J.L. Granatstein

“War has always been news,” writes Timothy Balzer in the first line of his book, and management and control of the war news has always been of prime importance to politicians and generals. Balzer’s book, *The Information Front: The Canadian Army and News Management during the Second World War*, is a well-researched and well-thought out study of how the Army’s public relations apparatus functioned during the greatest war in Canadian history.

The product of both a master’s and a doctoral theses, Balzer’s book details the development and operations of the Army PR apparatus, from nothing at the beginning of the war in 1939, to a large, smoothly-functioning organization by the time First Canadian Army was in the field in 1944-1945. There are some interesting characters on his pages, not least Colonel R.S. Malone, who eventually led the Army’s PR efforts, and whose 1946 book, *Missing from the Record*, omitted much and embellished the rest. What is most interesting in Balzer’s account, however, are his case studies of Dieppe, Sicily, and three Normandy incidents.

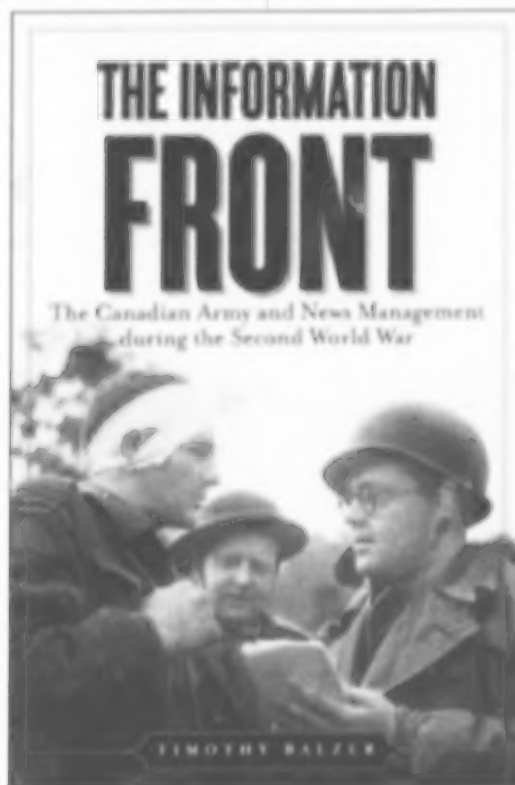
The Dieppe study, the only one to be examined here, is explosive. The raid on Dieppe was a disaster, a completely bungled operation that saw Canadian troops thrown away in

wholesale. There were British commandos involved, as well as fifty American Rangers, but it was a Canadian operation, launched under the auspices of Combined Operations Headquarters, and led by Admiral Lord Louis Mountbatten. Mountbatten was about as well-connected as any serving officer could be, his royal relatives and political friends everywhere. He was also acutely aware of the value (to him) of good public relations, and his headquarters planned and plotted carefully before every operation, not least a big operation such as Dieppe.

Mountbatten’s aim was to ensure that Dieppe was seen as a success, whatever the operational outcome. Success would equal success, but so would failure; it was all a matter of presentation. While there was, in fact, a PR plan prepared for a failure, it was set aside and the plan for success was used instead. There were great and important lessons learned, the media was told, and important objectives were achieved. Yes, casualties were suffered, but the results more than justified them. And for years afterwards, Mountbatten repeated the same line, arguing that the lessons of Dieppe paved the way to the genuine success of D-Day. General Harry Crerar, who had pushed the Canadians into the Dieppe raid, argued the same, and countless historical accounts have repeated this dubious claim. The need to justify slaughter, the requirement that senior commanders be viewed as wise and deserving of their promotions and their glory, all combined to put lipstick on the pig of disaster.

Even from the Canadian Army’s PR point of view, Dieppe was spoiled by the great media coverage the tiny American contribution received. His eye on bigger prizes, Mountbatten understood that U.S. publicity was worth much more than Canadian, and there were more American PR staff attached to his headquarters for the Dieppe operation than

Canadian. As it was, once the casualty lists became public—one newspaper was forced to publish the hugely long list over three days—the raid achieved its Canadian notoriety,



## BOOK REVIEWS

and Dieppe remains the most contentious Canadian operation of the war.

But happily for him, Mountbatten was spared blame, or, at least, spared enough that his career progression was not interrupted. To ensure that posterity treated him well, he pressed a compliant Winston Churchill to adjust drafts of his memoirs to ensure nothing too critical was said by the great war leader. A full account of this historical re-jigging can be found in David Reynolds' wonderful book, *In Command of History: Churchill Fighting and Writing the Second World War* (2004), a volume that unfortunately did not make its way into Balzer's bibliography. In truth, Canada ought not to have

expected anything more than it received. In a Grand Alliance, the smaller powers were expected to know their place and keep (relatively) silent.

Balzer's is a most interesting book, a fine academic study that deserves a wide readership. It is the 21st volume in the Canadian War Museum's excellent series, *Studies in Canadian Military History*.

Jack Granatstein, OC, PhD, one of Canada's most renowned historians, is the author of *Canada's Army: Waging War and Keeping the Peace* (2nd Edition, 2011).

### Militia Myths: Ideas of the Canadian Citizen Soldier, 1896-1921

by James Wood

Vancouver/Toronto: UBC Press, 2010.

\$90.00 (HC), \$32.95 (PB)

ISBN 9780774817632 (HC)

ISBN 9780774817660 (PB)

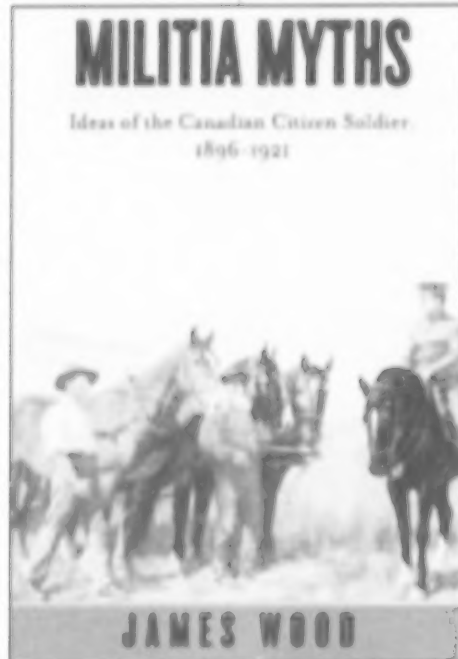
Reviewed by Matthew Trudgen

There have been a number of works that have addressed the development of the Canadian Militia and the Permanent Force in the period from Confederation to the First World War. However, these books have generally focused upon the Canadian professional officer corps, as well as the British officers sent to Canada to serve as commanders of the Canadian Militia.<sup>1</sup> The result has been that many aspects of this experience, including Canadian ideas of what constituted a citizen soldier, have generally been neglected. This lack of scholarship fortunately has been addressed by James Wood in his new book *Militia Myths: Ideas of the Canadian Citizen Soldier, 1896-1921*. Wood, the author of *We Move Only Forward: Canada, the United States and the First Special Service Force, 1942-44*,<sup>2</sup> examines Canadian popular conceptions of the citizen soldier to understand their role as "... an ideal and symbol by which Canadians ordered their understanding of armed conflict and their notions of a citizen's duty to serve." Wood focuses this study on the beliefs of Canadian militiamen and military enthusiasts in order to understand how they attempted to improve Canada's defences as well as to create the "societal conditions in which a citizen army could flourish."

Through an examination of publications, such as the *Canadian Military Gazette*, he concludes that these individuals had a "... surprising degree of sophistication that attended their thinking on the role and function of the citizen soldier." For example, he argues that most militiamen of the period did not buy into the myth that Canadians were natural soldiers. They may have disagreed with the officers from the British Army and the Permanent Force on how much and what kind of training was required. Indeed, they generally disliked the emphasis that most British and Canadian professional soldiers placed on drill, but they did recognize that the Canadian citizen soldier needed to be prepared for battle. Ironically enough, the focus of these militiamen on practical training had to contend with the reality that, on parade, the militia was expected by most Canadians to be well drilled and to look like British regulars.

As part of this discussion, Wood examines the various debates throughout this period with respect to how to reform the militia. In particular, he focuses upon the influence of various factors such as the use of Switzerland as a model, and developments in Britain, Australia, New Zealand, and South Africa. He details the beliefs of Sir Frederick Borden, who was Laurier's Minister of Militia, and Borden's Minister of Militia, Sam Hughes. In addition, he connects the issue of military training with the social reform movement of the period and how programs such as cadet training in Canadian schools were justified by the need to improve the health and fitness of the nation's youth.

He also describes the impact of various "war scares," including the one in 1896 over the Venezuela-British Guiana border dispute. He added that, for most of this period, Canadian militiamen, despite the claims of some historians such as C.P. Stacey, were focused upon the defence of Canada from the United States. These individuals even used



## BOOK REVIEWS

various historical examples ranging from the Ancient Greeks against the Persians, to the Boers against the British in order to bolster their case.

Wood concludes his work by arguing that the First World War changed this situation dramatically with the result that the untrained civilian volunteer replaced the militiaman as the archetype of the Canadian citizen soldier. He asserts that "... for better or for worse, it was *his* sacrifices that had won the war and, consequently, his example that became the model by which a citizen's obligation to serve would be understood in the 1920s and 1930s." It would be "... *his* example and sacrifices that became the standard by which Canadian citizen soldiers would again be judged in the Second World War."

*Militia Myths* is a well-researched work that offers a convincing argument about Canadian ideas of the citizen soldier. One part I particularly enjoyed was his point that many people in Canada concluded that all what was needed throughout this

period to defend the country were lots of good Canadian lads who were trained to shoot rifles. This example illustrates that flawed Canadian thinking with respect to defence issues is nothing new. The book does have some weaknesses, namely that Wood, at times, presents many facts and figures, as well as opinions of various personalities from this period, but does not subject these details to sufficient analysis. One example was that he notes that the rural press often opposed initiatives aimed at increasing Canadian defence preparedness, but does not provide reasons for this reality. Nonetheless, this is a very good study of the development of the Canadian citizen soldier between 1896 and 1921 that makes a significant contribution to the scholarly literature in the field of Canadian military history.

Matthew Trudgen, PhD, is the R.B. Byers Post-Doctoral Fellow at the Centre for Military and Strategic Studies at the University of Calgary. He defended his Ph.D. Dissertation, *The Search for Continental Security: the Development of the North American Air Defence System, 1949-1956* in September 2011.

### NOTES

1. Examples include Desmond Morton, *Ministers and Generals: Politics and the Canadian Militia, 1868-1904* (Toronto: University of Toronto Press, 1970), and Stephen Harris, *Canadian Brass: The*

*Making of a Professional Army, 1860-1939* (Toronto: University of Toronto Press, 1988).  
2. James Wood teaches history of the University of Victoria. He is also the author of *Army of the*

*West: The Weekly Reports of German Army Group B from Normandy to the West Wall.*

### **Between Peace and War: British Defence and the Royal United Services Institute, 1831-2010**

by Damian P. O'Connor

London: Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, 2011

333 pages, £19.50

ISBN: 0-85516-173-6

Reviewed by Gabriel Sauvé

After writing his thesis on imperial defence in the second half of the 19th Century, Damian O'Connor is now examining an institution that was highly influential in the debate on that issue. The Royal United Services Institute (RUSI), through its conferences and the prestigious *RUSI Journal*, provides an ideal forum for debates affecting all aspects of the military world. Access to the institute's archives has enabled O'Connor to convincingly establish a link between RUSI's history and intellectual output, and the over-arching political and military history of the past two centuries. The author also shows the influence and relevance of the institute, from its founding to the present day. O'Connor has taken the story of RUSI's institutional, financial, and reality-related 'ups and downs,' and painted a vivid and captivating picture of the organization's existence over many years. The reader comes to see RUSI as an abiding and vital organization with an unwavering objective: to show that defence must be taken very seriously. In this account, O'Connor argues that

complacency among politicians, idealist illusions, and paltry funding are the most powerful and enduring enemies to security in Great Britain.

RUSI was founded in 1831 by the victor of the Battle of Waterloo, the Duke of Wellington, to help officers avoid idleness and to encourage them to take an interest in their profession. Those objectives were attained in part because the institute earned the reputation of being the only place where a young officer could question a superior. RUSI quickly became a point of contact for military personnel, scientists, and politicians. O'Connor notes that the ability to foster exchanges, while also giving direction to those exchanges, is precisely how the institute has always made its influence felt. RUSI members also discovered that public opinion can be used to influence decisions. In a rather original venture, staff members of the institute, in addition to expressing themselves publicly in the newspapers and in Parliament, more-or-less overtly backed the publication of fictional works. Those works, written by informed and credible authors, were intended to raise awareness among the public, politicians, and civil servants by exposing the real threats to the nation—threats for which the armed forces were not adequately funded, equipped, or prepared. *The Battle of Dorking* (1871) and *Third World War: August 1985* (1978) are examples of this unusual literary genre.

For O'Connor, the fight for adequate funding for the armed forces is what best defines the institute's mission over its 180 years of existence. The British/liberal tendency to want to enjoy the fruits of peace, coupled with a false sense of security tied to the insular nature of the country, are

## BOOK REVIEWS

what have regularly kept military budgets below minimum levels. O'Connor shows that RUSI, far from seeking ever-increasing sums of money, has consistently focused upon analyzing whether the means are sufficient for the ends. Consequently, the utter inadequacy of Great Britain's military resources in relation to the political objectives set by its leaders, and the role that Britain has wished to play in the world, has been denounced by RUSI for the better part of the past two centuries. The institute has been as realistic as possible in its analysis of the use of the British armed forces, taking into account the decline of the British Empire and decolonization.

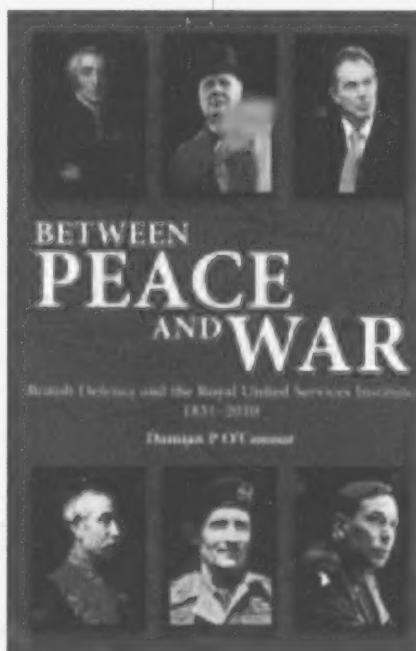
The institute, ever pragmatic in its military thinking, is also depicted by O'Connor as being unswayed by ideologies. Imperialism as the be-all and end-all, and the praetorianism of the 19th Century found no more apologists within the institute than did fascism, communism, or the idealism surrounding the League of Nations in the 1920s and 1930s; the organization's sole objective has always been to ensure the defence of Great Britain and its democratic values. Despite the defensive stance, reflecting upon the use of weapons in a liberal regime, from the era of Open Diplomacy to the present, requires that we, with our fallible collective memories, be constantly reminded of the armed forces' essential role as bastion of democracy. O'Connor makes good on that requirement by quoting—more than once—Colonel John Ward from 1921: "We shall never be such a society of Angels that we can do without the hangman and the prison... because there are always a certain number of lunatics who think they are sane." This assertion was certainly not disproven by the

Second World War, and is just as relevant as ever today. For RUSI, in contrast to the spirit of the times, the motto has been—and shall remain—*si vis pacem, para bellum*.

It is abundantly clear that this book, published by RUSI, was written by an ardent supporter of the institute. O'Connor's admiration for those who have poured their energies into the institute, and his tendency to emphasize RUSI's successes while citing external factors to explain away each of its shortcomings can sometimes be grating. For example, on the topic of the institute's inability to develop a doctrine for mechanized warfare in the 1920s and 1930s, O'Connor places the blame upon the poor quality of the armoured vehicles available in England and the underfunding of research. That does not come anywhere near to explaining the lack of a doctrine that could very well have compensated in part for those deficiencies.

All-in-all, *Between Peace and War: British Defence and the Royal United Services Institute, 1831–2010* showcases the exceptional *RUSI Journal*, and is essential reading for any researcher who wishes to seriously study British or Western military thought of the past two centuries. More generally, O'Connor's work demonstrates the importance of independent research on security issues, and it provides a better understanding of the influence of a "think tank" of this scope.

Gabriel Sauvé is a doctoral candidate in history at the University of Ottawa. He specializes in the history of naval thought in the late 19th century.



### A Matter of Honour: The Life, Campaigns and Generalship of Isaac Brock

by Jonathan Riley.

Montreal: Roblin Brass Studio, 2011.

336 + xiv pages. \$27.95 (paper).

ISBN 978-1-896941-65-3.

### The Astonishing General: The Life and Legacy of Sir Isaac Brock

by Wesley B. Turner.

Toronto: Dundurn Press, 2011.

369 pages. \$35.00 (cloth).

ISBN 978-1-55488-777-4.

Reviewed by John R. Grodzinski

Major-General Sir Isaac Brock, who was killed early in the War of 1812, is regarded by Canadians as the "Saviour of Upper Canada." Interest in the life of Brock is so powerful that two new biographies have been published this year. With the bicentennial of the War of 1812 now upon us, interest in this popular figure is bound to increase.

In 1812, Brock was head of the provincial government and commander in Upper Canada; he was a relatively inexperienced officer, who, during the previous decade, held various posts in the Canadas. While his military service was lengthy, his operational experience was not-Brock's last action had occurred in 1799. Nonetheless, Brock is credited with saving Upper Canada in 1812. Indeed, the hagiography (an idealized biography) that is so evident in many works about Brock is both *pervasive*, and, in some ways, *perverse*. The cult associated with his legacy is so strong, that when I dared present a



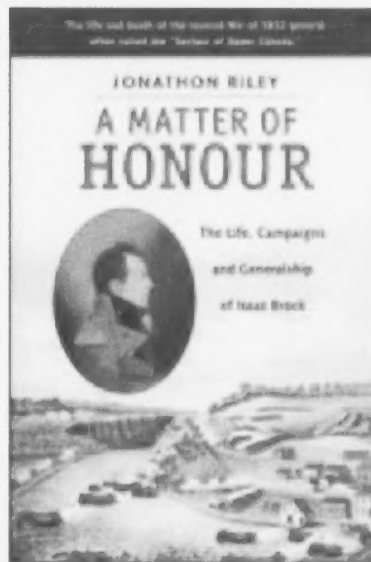
## BOOK REVIEWS

different perspective in which Brock vacillated over some decisions, was credited with victories not his own, and that the Americans were incapable of conquering Canada in 1812, the Parks Canada employee I was speaking with at the Brock Memorial on Queenston Heights asked me to leave the grounds.

The publication of these biographies provides an opportunity to re-assess Brock's leadership and his legacy. The authors of these works are no strangers to the War of 1812 or the Napoleonic War, and they present their subject differently. For Jonathon Riley, an accomplished soldier, leadership and command form the heart of his work, while academic historian Wesley Turner has written a biography that seeks to understand Brock and to explain why he remains such a popular figure. Complicating the task for both authors is Brock's unique position as the sole British general to meet the Americans in the field during 1812. Comparisons with subsequent commanders are difficult, given the dramatic improvements to American tactical leadership, training, and performance. And, while, as one of the authors reveals, four other British generals fell in combat during 1812, they fell in Spain, a theatre where conditions were distinctly different from those in Canada.

Wesley Turner subscribes to the heroic view of Brock. Turner is a professional historian, and he conducted his studies at the University of Toronto and Duke University. Until his recent retirement, he spent 31 years teaching history in high schools and at Brock University. His previous writings on the War of 1812 include *The War of 1812: The War That Both Sides Won* (2000), and *British Generals of the War of 1812* (1999 and 2011).

To Turner, Brock was the most unlikely of heroes; his high birth and unimpressive combat record in Upper Canada – amounting to two battles – does not have the makings of a glorious figure. It was following his death that Brock's glorification came to life, and memories of his character and personal bravery transformed his setback at Queenston Heights into a victory, and transformed him into a Canadian hero. He suggests that Brock (aided by others) prevented the American conquest of Canada in 1812. Had Brock not taken Detroit, Brigadier-General William Hull would have marched into Upper Canada, outflanking Fort Mackinac in the north, and the Niagara Peninsula in the south. Another American army would have crossed the Niagara River and advanced towards

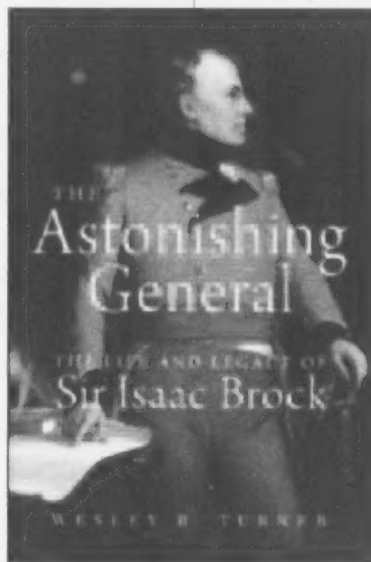


Burlington Bay, leaving all of Upper Canada west of Kingston in American hands. How the Americans would have achieved this, especially since their logistical capability was almost non-existent, and their lack of command of the lakes is never considered. Hull was defeated by his lack of will, and he returned to the United States on his own. American forces collecting in the Niagara region and near the border of Lower Canada were in disarray. What Turner proposes was simply impossible.

In my view, a much better perspective on these events is provided by historian Jonathon Reilly. As War of 1812 historian Donald E. Graves, notes in his foreword, *A Matter of Honour* is "... a study of a good soldier by another good soldier." Riley's experience in the interplay between regular troops and indigenous tribal fighters, and his academic training, provides him with a unique perspective towards his topic. Lieutenant-General Jonathon Riley, CB, DSO, PhD, is currently the Master of the Armouries, responsible for the Royal Armouries collection of arms, armour, and artillery held in the Tower of London. During an impressive career in the British Army that spanned nearly 40 years, Riley held battalion and brigade commands in the Balkans, division-level command in Iraq, and, latterly, as Deputy Commander of NATO ISAF in Afghanistan. He also completed a doctorate in history, and has written 12 books on military subjects, including *Napoleon and the World War, 1813* (1999 and 2007) and *Napoleon as a General: Command from the Battlefield to Grand Strategy* (2007).

In this, his latest book, Riley contends that Brock was guided by the moral compass of the era, and that honour, bravery, and loyalty, tinged by an impulsive nature, were his key character traits. These attributes are evident in the examination of Brock's tenure as acting Commander-in-Chief of British North America between 1805 and 1807, and his later appointment as administrator and commander in Upper Canada. Here we see Brock dealing with, on one hand, "... the timeless struggle between the primacy of civil authority and the requirements of sound military preparations;" while on the other, achieving a "decisive effect" in establishing aboriginal engagement with Britain before hostilities commenced, and prior to his meeting with the influential war leader, Tecumseh.

Brock differed with his superior, Lieutenant-General Sir George Prevost, the Commander-in-Chief of British North America, over pre-war plans for the defence of the Canadas. Prevost's concept



## BOOK REVIEWS

relied upon an operational defensive with tactical offensives as necessary, and this was not to Brock's liking. Brock, like many officers serving in near-isolation, may have felt local conditions were being misread, and he thus pursued matters on his own, including engaging in an alliance with the western natives, and advocating the expansion of Crown authority into American territory, which "... [committed] Britain to a strategy no one was calling for either in London or in North America." As inept generalship and poor preparation on the part of the Americans allowed Brock to get away with this potentially-dangerous course of action, a factor that is often overlooked by historians, Riley wonders how Brock, if he had survived, would have fared against a revived American army and an expanding American navy in 1813 or 1814.

Turner provides no adequate answer for his question regarding Brock's legacy: why has so much attention been given to a general officer who died in the early months of a conflict that lasted over three years? He refers to accounts by contemporaries of the irreparable loss to the British war effort following Brock's death, newspaper articles that, in the post-war years, presented him as a hero, as well as the popular

songs that praised Brock's bravery. Little mention is made of the historiography of the War of 1812, and how, over the course of time, certain figures were written out of the history, while others were praised. The motives for erecting the first monument to Brock in 1827 are not explained, nor are the reasons for the construction of the second, larger monument. Many questions remained unanswered, while the military analysis is untenable.

*The Astonishing General* is a fair biography of Major-General Isaac Brock, yet it has many shortfalls, whereas there is little to quibble about in *A Matter of Honour*. Riley has presented a fresh examination of a compelling figure from the War of 1812. It is an even-handed biography that navigates clear of that mythology and hagiography that has so plagued the historiography of Sir Isaac Brock. By doing so, Riley offers a new perspective of Brock's generalship during the War of 1812.

Major John R. Grodzinski, CD, PhD, teaches history at the Royal Military College of Canada

### Kiss the kids for dad, don't forget to write. The Wartime Letters of George Timmins, 1916-18 by Y.A. Bennett, (ed.)

Vancouver: UBC Press, 2009.

224 pages,

\$85.00, Hardcover

ISBN: 9780774816083

\$32.95, Paperback

ISBN: 9780774816090

Reviewed by Craig Leslie Mantle

Quite often, 'edited' collections of letters dating from the First World War simply reproduce the original documents as they were written. Offering little more than a few grammatical corrections, and perhaps a brief biographical sketch of the soldier-author, some 'editors' seem content to let the letters speak for themselves, and to allow readers to both form their own opinions concerning their content, and to draw their own conclusions regarding their importance as literary and historical artefacts. While such an approach has definite merit – making contemporary accounts accessible, regardless of the amount of editorial paraphernalia, is arguably what matters the most – reading collections of this sort can, at times, be a decidedly unfulfilling experience owing to the lack of contextual information and additional detail concerning various subjects upon which the author offers comment. *Kiss the kids for dad, don't forget to write* is certainly not of this mould.

George Timmins, the soldier whose letters have been reproduced in this collection, originally enlisted in the 116<sup>th</sup>

Battalion (from Uxbridge, Ontario) in March 1916 and was subsequently transferred by the following October to the 18<sup>th</sup> Battalion (from London, Ontario), where he served for the remainder of the war. Promoted to lance-corporal shortly after Vimy, he was also present at Passchendaele and was subsequently wounded at Amiens. Deeply personal and touching, Timmins's letters reveal that he, like so many others, was fighting two separate wars: one to help realize victory on the Western Front, and the other to remain a relevant part of the family that he left behind in Canada. His correspondence with his wife, May, and on occasion, his eldest daughter, Winnifred Mary, or simply Winnie, reveal a man torn between the duties of a soldier and the responsibilities of a husband and father. The stress and anxiety occasioned by his dual commitments to both army and family become all the more evident as the months pass and his missives home increase in number.

Although written during the war, Timmins's letters are more 'social' than 'military' in both character and orientation. Believing at times that he might bore and disinterest his wife with his recollections of purely military matters, he tended to comment on different domestic concerns, such as his daughter's gradual movement into womanhood, the amount of work that his wife undertook and its implications for her health, the precarious family budget, and the pressing need for his children to perform more household chores. His correspondence is not by any means devoid of 'things military' – the military historian can still utilize this collection with profit – but the emphasis tends to fall slightly upon 'things non-military.' To be sure, he mentions the importance of mail and the influence of the all-seeing censor, his increasing war weariness, conscription, and his commitment to seeing the war through to its successful conclusion despite being critical of the army, its administration, and some of its lead-

## BOOK REVIEWS

ers. The stressing of domestic over military matters is by no means unique, however. Within the larger Canadian historiography of the First World War, other edited collections have a similar feel, such as that by John Macfie that reproduces the correspondence of three brothers, all of whom served in the Canadian Expeditionary Force and attempted to manage their personal interests from afar and by proxy.<sup>1</sup>

George Timmins's letters are important "... because they draw us into the everyday life and relationships, at home and abroad, of a married Canadian infantryman."<sup>2</sup> Being infused with pathos and the harsh pain of separation, his comments to his wife and children (and sometimes his gentle advice to both) also offer a window into the internal dynamics and coping mechanisms of a Canadian family disrupted by war. Not only were Timmins's children forced to mature more quickly in order to ensure the smooth functioning of the home, but the responsibility for decision-making and the household itself, including finances, was shifted largely, if not entirely, to his wife. That his letters offer broad comment on the impact of the First World War on both Canadian and British society, especially individual families, also makes *Kiss the kids for dad* a useful resource for the study of the home front during the 1914-1918 period.

The editor, Yvonne Aleksandra Bennett, an associate professor at Ottawa's Carleton University, whose earlier publications include work on British pacifist Vera Brittain,<sup>3</sup> has produced an exceptionally insightful and comprehensive volume. George Timmins was a prolific writer, and it appears that only a portion of his wartime correspondence has survived. What remains, however, is by no means inconsiderable: some 67 letters, four of which were written to family members in the 1960s and 1970s, and four letter fragments, are presented in Bennett's volume. The collection begins with an introductory essay that ably sets the stage for what follows: not only does it relate pertinent biographical information about the Timmins family, but it also demonstrates how George Timmins's perception of the war, and what he thought pertinent to record,

was influenced by the different communities of interest with which he was connected, namely his family, his home town (Oshawa, Ontario), the men in the trenches, and the civilians behind the lines.

Of perhaps greatest significance, Bennett has pursued nearly every 'lead' within each letter, offering additional information on other individuals and issues that Timmins saw fit to mention. The result of such investigations is a thorough section of notes that rivals the text of the letters in terms of actual length. Bennett has been careful to cite many of the major academic works within the field, as well as archival material taken from repositories in both Canada and the United Kingdom, all of which lends authority and credibility to her notes when considered together. A comprehensive bibliography, coupled with a complete index, make *Kiss the kids for dad* so much more than other examples of its genre. Substantial energy and effort were obviously expended in readying these letters for publication.

Without doubt, *Kiss the kids for dad* is a superbly-edited volume that offers insight into the multifarious challenges faced by a Canadian soldier at the front, and a Canadian family at home in Ontario. Being apart for more than two years, George Timmins's frequent letters home reveal the difficulties of continuing a mature relationship from a distance. Husband and wife, father and child, each endeavoured to sustain the morale of the other. Mail received at the front clearly had an uplifting effect, perhaps to a greater extent than the daily and much-coveted tot of rum. As such, it is indeed unfortunate that the letters that Timmins received from family members have not survived, for only then would it have been possible to assess whether he was ultimately successful in his efforts to help them adapt to his (thankfully temporary) absence.

Craig Leslie Mantle is a Research Officer with the Canadian Forces Leadership Institute and a PhD candidate at the University of Calgary.



### NOTES

1. John Macfie, (ed.), *Letters Home* (Meaford: Oliver Graphics, 1990).
2. Bennett, *Kiss the kids for dad*, p. 2.
3. Alan Bishop and Y. Aleksandra Bennett, (eds.),

*Wartime Chronicle: Vera Brittain's Diary, 1939-1945* (London: Victor Gollancz, 1989); Y. Aleksandra Bennett, "Introduction," in Vera Brittain, *One Voice: Pacifist Writings from the*

*Second World War* (London: Continuum, 2005), pp. xiii-xxvii.



### Couverture

Des troupes de la Force de réserve de l'Armée canadienne participent à des manœuvres à Jacksonville, en Caroline du Nord, le 6 janvier 2012. Photo du MDN no VL 2012-0001-166 prise par le Caporal Isabelle Provost.



### LA PROCHAINE GÉNÉRATION DU CLUB DES CHASSEURS : COMMENT L'ÉVOLUTION DES MARCHÉS FAÇONNERA-T-ELLE LE DÉBAT SUR LES F35 DU CANADA?



### PLAIDOYER POUR LA RÉACTIVATION DU ROYAL CANADIAN ARMY VETERINARY CORPS

- 3 LE COIN DU RÉDACTEUR EN CHEF
- 4 VAILLANCE MILITAIRE
- 8 LETTRE À LA RÉDACTION

### DROIT MILITAIRE

- 9 LES NOMBREUX PROBLÈMES LIÉS AUX LOIS ET POLITIQUES SUR LE PERSONNEL MILITAIRE

*par Rob Stokes*

### PUISSANCE AÉROSPATIALE

- 18 LA PROCHAINE GÉNÉRATION DU CLUB DES CHASSEURS : COMMENT L'ÉVOLUTION DES MARCHÉS FAÇONNERA-T-ELLE LE DÉBAT SUR LES F35 DU CANADA?

*par Marco Wyss et Alex Wilner*

### SERVICES DE SOUTIEN

- 28 PLAIDOYER POUR LA RÉACTIVATION DU ROYAL CANADIAN ARMY VETERINARY CORPS.

*par Andrew G. Morrison*

### HISTOIRE MILITAIRE

- 37 CLAUSEWITZ ET LA RECHERCHE D'OPTIONS NUCLÉAIRES LIMITÉES - 1975-1980
- 44 GUERRE IRRÉGULIÈRE ET ANALYSE INSTITUTIONNELLE : L'INTERVENTION DU PORTUGAL EN ANGOLA, EN GUINÉE-BISSAU ET AU MOZAMBIQUE (1961 À 1974)

*par Pierre Puhlavi et Karine Ali*

### OPINIONS

- 53 MONSIEUR ROBERT SEMRAU, ANCIENNEMENT CAPITAINE, EST-IL, DU POINT DE VUE ÉTHIQUE, LE SEUL RESPONSABLE D'AVOIR ACHEVÉ UN BLESSÉ?
- 61 LE SYSTÈME DE JUSTICE MILITAIRE AU CANADA
- 65 AVONS-NOUS TIRÉ DES CONCLUSIONS TROP HÂTIVES? QUI FUT LE VÉRITABLE VAINQUEUR À QUÉBEC EN 1759?
- 68 MODERNISATION DE L'ÉDUCATION ET DE L'INSTRUCTION EN LANGUES DANS LES FORCES CANADIENNES
- 72 CRÉATION D'UNE ÉQUIPE DE SOUTIEN À LA GOUVERNANCE SOUS L'ÉGIDE DE L'OTAN AU NOM DE L'APPROCHE EXHAUSTIVE

*par Paul Cooper*

### COMMENTAIRES

- 77 LA STRATÉGIE NATIONALE D'APPROVISIONNEMENT EN MATIÈRE DE CONSTRUCTION NAVALE ET LA MARINE ROYALE CANADIENNE

*par Martin Shadwick*

- 81 CRITIQUES DE LIVRES

La Revue militaire canadienne / Canadian Military Journal est la revue professionnelle officielle des Forces canadiennes et du ministère de la Défense nationale. Elle est publiée quatre fois par année avec l'autorisation du ministre de la Défense nationale. Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du ministère de la Défense nationale, des Forces canadiennes, de la Revue militaire canadienne ou de tout organisme du gouvernement du Canada. La Couronne détient le droit d'auteur. La reproduction des articles doit être autorisée par le rédacteur en chef et la Revue militaire canadienne doit être indiquée comme source. La Revue est publiée en copie papier et en version électronique, cette dernière à [www.revue.forces.gc.ca](http://www.revue.forces.gc.ca).

ISSN 1492-465X





## Nos coordonnées

Revue militaire canadienne /  
Canadian Military Journal  
Académie canadienne de la Défense  
CP 17000, succursale Forces  
Kingston (Ontario)  
CANADA, K7K 7B4  
Télec. : (613) 541-6866  
Courriel : cmj.rmc@forces.gc.ca



**MONSIEUR ROBERT SEMRAU, ANCIENNEMENT CAPITAINE, EST-IL, DU POINT DE VUE ÉTHIQUE, LE SEUL RESPONSABLE D'AVOIR ACHEVÉ UN BLESSÉ?**



**AVONS-NOUS TIRÉ DES CONCLUSIONS TROP HÂTIVES? QUI FUT LE VÉRITABLE VAINQUEUR À QUÉBEC EN 1759?**



**LA STRATÉGIE NATIONALE D'APPROVISIONNEMENT EN MATIÈRE DE CONSTRUCTION NAVALE ET LA MARINE ROYALE CANADIENNE**

# REVUE MILITAIRE CANADIENNE

www.revue.forces.gc.ca

## Rédacteur en chef

David L. Bashow  
(613) 541-5010 poste 6148  
bashow-d@rmc.ca

## Gérante de publication

Claire Chartrand  
(613) 541-5010 poste 6837  
claire.chartrand@rmc.ca

## Conseiller en rédaction

Michael Boire

## Commentaire

Martin Shadwick

## Comité consultatif

### Président

Major-général Pierre Pargues, Commandant, Académie canadienne de la Défense (ACD)

### Membres

David L. Bashow, Rédacteur en chef, Revue militaire canadienne (RMC)

Joel Sokolsky, Ph.D., Recteur du Collège militaire royal du Canada (CMRC)

Colonel Jim Cottingham, représentant du Chef d'état-major de la Force aérienne (CEMFA)

Capitaine de frégate Hughes Canuel, représentant du Chef d'état-major de la Force maritime (CEMFM)

Major Andrew Godefroy, représentant du Directeur général - Développement des capacités de la Force terrestre (DGDCFT)

Brigadier-General Éric Tremblay, Commandant, Collège militaire royal du Canada (CMRC)

Colonel Bernd Horn, Chef d'état-major - Programmes d'instruction et d'éducation stratégiques (CEM PIES), Académie canadienne de la Défense (ACD)

Capitaine de frégate Guy Phillips, Instructeur, Centre de droit militaire des Forces canadiennes (CDMFC), Académie canadienne de la Défense (ACD)

Hanya Soliman, représentante du Chef du renseignement de la Défense (CRD)

## Comité de lecture

Douglas Bland, Ph.D.

Adjudant-chef J.M. Chiasson

Lieutenant-colonel (à la retraite) Douglas Delaney

Rocky J. Dwyer, Ph.D.

Lieutenant-colonel (à la retraite) Michael Goodspeed

Major John Grodzinski

David Hall, Ph.D.

Michael Hennessy, Ph.D.

Hamish Ion, Ph.D.

Phillippe Lagassé

Lieutenant-colonel (à la retraite) David Last, Ph.D.

Chris Madsen, Ph.D.

Sean Maloney, Ph.D.

Brian McKercher, Ph.D.

Paul Mitchell, Ph.D.

Nezih Mrad, Ph.D.

Scot Robertson, Ph.D.

Stéphane Roussel, Ph.D.

Elinor Sloan, Ph.D.

Colonel (à la retraite) Randall Wakelam

## NOTE AUX LECTEURS ET LECTRICES

La Revue militaire canadienne étant bilingue, lorsqu'une citation originale a été traduite, le sigle [TCO] dans le renvoi indique que le lecteur trouvera le texte original de la citation dans la version de la Revue rédigée dans l'autre langue officielle du Canada. Afin de faciliter la lecture, le masculin sert de genre neutre pour désigner aussi bien les femmes que les hommes.

## LE COIN DU RÉDACTEUR EN CHEF

**F**inalement, l'hiver n'aura pas été particulièrement rigoureux, ici, dans le sud de l'Ontario, et le printemps s'éclate, tout en bourgeons, dans ce petit coin de notre grand pays blanc. Portés par la promesse du beau temps, nous avons concocté un assortiment varié d'articles, d'éditoriaux et de critiques de livres captivants qui, l'espérons-nous, piqueront la curiosité de nos lecteurs.

Dans notre article principal, le Major Rob Stokes, un ancien officier d'infanterie qui est actuellement avocat au Cabinet du juge-avocat général, donne un aperçu de certaines des approches conceptuelles adoptées à l'égard des lois et politiques qui s'appliquent au personnel militaire (LPPM), examine les concepts fondamentaux sur lesquels ces LPPM reposent, sous l'optique de sujets étroitement liés, puis conclut son article par ses observations sur l'élaboration des LPPM.

L'article du Major Stokes est suivi de celui de Marco Wyss et d'Alex Wilner, deux chercheurs principaux du Centre d'études sur la sécurité de l'École polytechnique fédérale de Zurich, en Suisse, qui présentent des arguments convaincants en faveur de l'acquisition par le Canada du F35 Lightning II, un avion de chasse de la 5<sup>e</sup> génération fabriqué par Lockheed Martin. En tant qu'ancien pilote de chasse, je dois dire que je trouve que le débat entourant le plan d'acquisition de ce jet est absolument fascinant. Toutefois, compte tenu des ramifications du dépassement des coûts, des délais de production, de la présence de certains problèmes structurels relativement peu importants (une situation qui n'est pas inhabituelle pour un nouvel aéronef) et de l'incidence annoncée récemment, sans précision aucune, que ce plan pourrait avoir sur les plans d'acquisition des États-Unis, il est probable que le *grand public* et, dans une certaine mesure, les *professionnels*, ne se soient pas encore fait une idée à propos de cet aéronef, dont l'excellente qualité est pourtant indéniable. Le temps nous le dira...

Ensuite, Andrew Morrison, officier du renseignement de la Réserve de l'Armée de terre et vétérinaire adjoint, soutient que, compte tenu de la complexité et de la diversité des opérations qui sont menées de nos jours, les Forces canadiennes auraient intérêt à faire appel à des vétérinaires militaires qui ont une vision moderne et qui cherchent à bâtir une agriculture durable qui permettra de stabiliser les sociétés défavorisées.

Dans notre section *Histoire*, Christian Breede, officier d'infanterie et doctorant en études sur la conduite de la guerre, expose, en relation avec la théorie de Clausewitz « le contexte historique ayant mené à la décision [des États-Unis] d'élaborer des options nucléaires limitées [LNO] » pour contrer le moyen d'action stratégique extrême qui consiste à recourir à la destruction mutuelle assurée (MAD), dans le cadre du plan de guerre nucléaire des États-Unis. Il avance aussi que « leurs efforts ont été toutefois ternis par les rivalités inter-services et inter-départementales, de sorte qu'il a fallu revenir à la position admise de *facto* d'échange nucléaire massif ».

Pierre Pahlavi et Karine Ali rendent compte d'une étude intéressante et informative sur la présence du Portugal en

Angola, en Guinée-Bissau et au Mozambique de 1961 à 1974, un épisode dont on sait peu de choses, offrant « un cadre unique pour analyser l'adaptation d'une armée occidentale à une guerre irrégulière ». Ils font ressortir les dimensions de la lutte antiguérilla que le Portugal a menée dans la région « pour empêcher ses trois colonies africaines d'accéder à l'indépendance », soit le pilier culturel-cognitif (contexte idéologique et conceptuel), le pilier normatif (assise doctrinale et stratégique) et le pilier régulateur (lois, règlements).

Les éditoriaux sont nombreux dans le présent numéro, et je suis ravi de constater que nous suscitons un vif intérêt et de multiples commentaires. Le Lieutenant-colonel Rémi Landry (à la retraite), professeur agrégé à l'Université de Sherbrooke et ancien officier d'infanterie du Royal 22<sup>e</sup> Régiment (Vandoo), relance le débat, toujours d'actualité, sur la dimension éthique du meurtre par compassion sur le champ de bataille, en présentant sous un jour nouveau le rôle important de la dimension éthique de l'acte commis par le Capitaine Robert Semrau, en octobre 2008. Ensuite, Michael Gibson, juge-avocat général adjoint – Justice militaire défend avec verve le système de justice militaire du Canada, dont il dit fermement qu'il compte parmi les meilleurs au monde. L'historien canadien renommé Desmond Morton jette un regard neuf sur la bataille des Plaines d'Abraham de 1759 et avance que c'est l'arrivée opportune de la Marine royale sur le fleuve Saint-Laurent, au printemps suivant, et non pas l'intervention des forces terrestres de l'armée britannique, qui a changé le cours de l'histoire du Québec et de l'Amérique du Nord britannique. Son article est suivi de celui de Rick Monaghan, Ph. D., de l'Académie canadienne de la Défense, qui soutient que le programme d'éducation et de formation en seconde langue officielle (EFSLO) que les FC offrent actuellement n'arrive plus à répondre à la demande et que son financement sera bientôt insuffisant. Bref, il maintient que, « à moins d'un engagement à continuer de moderniser l'EFSLO, il ne sera pas possible de répondre aux besoins des FC en personnel bilingue ». Enfin, dans le dernier éditorial, l'analyste de l'OTAN Paul Cooper fait valoir qu'il serait utile et même avantageux de créer une équipe de soutien de la gouvernance (ESG) spécialisée sous l'égide de l'OTAN, pour aider les États en déroute ou en voie de l'être à renverser la situation ou pour instaurer un État post-conflit.

Notre ami Martin Shadwick examine en profondeur la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale (SNACN) et maintient, entre autres choses, que les « capacités de transport maritime, de soutien aux forces interarmées à terre et d'autres forces connexes sont pertinentes pour un large éventail d'éventualités dans des cadres militaires, quasi militaires et non militaires, au Canada et à l'étranger ». Finalement, le présent numéro se termine par un éventail assez large et diversifié de critiques de livres, qui devraient susciter l'intérêt des lecteurs.

Bonne lecture!

David L. Bashow  
Rédacteur en chef  
Revue militaire canadienne

## VAILLANCE MILITAIRE



« Photo de groupe des récipiendaires lors de la cérémonie de remise des médailles du 13 décembre 2011 à la résidence du gouverneur général. »

**L**es trois décorations de la vaillance militaire du Canada, notamment la Croix de Victoria, l'Étoile de la vaillance militaire et la Médaille de la vaillance militaire, ont été créées le 1<sup>er</sup> janvier 1993 par Sa Majesté Elizabeth II, reine du Canada. Les décorations peuvent être octroyées à titre posthume.

La **Croix de Victoria** est décernée pour reconnaître des actes de bravoure ou d'abnégation insignes, ou le dévouement ultime au devoir, face à l'ennemi.

L'**Étoile de la vaillance militaire** est décernée pour reconnaître des services éminents accomplis avec courage face à l'ennemi.

La **Médaille de la vaillance militaire** est décernée pour actes de bravoure ou de dévouement face à l'ennemi.

La **Citation à l'ordre du jour** a été créée dans le but de reconnaître les actes de bravoure, le dévouement professionnel ou tout autre service distingué accomplis par un membre des Forces canadiennes en service actif ou par toute autre personne travaillant avec les Forces canadiennes. Les récipiendaires acquièrent le droit de porter sur le ruban de leur médaille de campagne ou de leur médaille de service approprié une feuille de chêne en bronze. À l'instar des décorations de la vaillance militaire, la Citation à l'ordre du jour peut être octroyée à titre posthume.

Le 13 décembre 2011, Son Excellence le très honorable David Johnston, gouverneur général et commandant en chef du Canada, a remis **trois Décorations de la vaillance militaire et 42 Décorations pour service méritoire** à des membres des Forces canadiennes et alliées. Le gouverneur général a prononcé en parti ce discours :

« Chacun de vous a démontré qu'il a bien intériorisé l'éthos militaire canadien et son propre rôle de représentant des valeurs du Canada... Par le courage extraordinaire, la détermination inébranlable et l'ingéniosité exceptionnelle dont vous avez fait preuve, vous incarnez l'idéal du service envers le pays. »

«... Les décorations que vous recevez aujourd'hui célèbrent votre courage, vos compétences et votre détermination. Ensemble, vous incarnez notre engagement à protéger les droits et les libertés qui nous sont si chers dans une société démocratique et à respecter les valeurs personnelles que sont le sens du devoir, l'honneur et le service envers la collectivité. Au nom de tous les Canadiens, je vous remercie. »

### DÉCORATIONS DE LA VAILLANCE MILITAIRE

#### Médailles de la vaillance militaire

Le Soldat Tony Rodney Vance **Harris**, M.V.M. – Penfield (N.-B.)  
 L'Adjudant Michael William **Jackson**, M.V.M., C.D. – Abbotsford (C.-B.)  
 Le Capitaine Michael A. **MacKillop**, M.V.M., C.D. – Calgary (Alb.)

#### CITATIONS

Le Soldat Tony Rodney Vance **Harris**, M.V.M.  
 Penfield (Nouveau-Brunswick)  
*Médaille de la vaillance militaire*

Le 23 novembre 2009, le Soldat Harris était à la base d'opérations avancée Wilson, en Afghanistan, lorsque des insur-

## VAILLANCE MILITAIRE



Croix de Victoria



Étoile de la vaillance militaire



Médaille de la vaillance militaire

gés ont lancé une attaque au mortier. Ignorant le danger, il s'est précipité sur le lieu de l'impact pour prodiguer les premiers soins à des soldats américains. Constatant la présence d'un autre soldat, qui était coincé dans un conteneur maritime en feu, le Soldat Harris est allé à son secours, réussissant par lui-même à l'en extirper pour lui administrer ensuite des soins d'urgence, et ce, sous une pluie de tirs. Grâce aux actions courageuses et décisives du Soldat Harris, ce jour-là, plusieurs vies ont été sauvées, pour le plus grand honneur du Canada.

L'Adjudant Michael William **Jackson**, M.V.M., C.D.  
Abbotsford (Colombie-Britannique)  
Le Caporal-chef Paul Alexander Munroe, M.V.M., C.D.  
Stonewall et Swan River (Manitoba)  
*Médaille de la vaillance militaire*

Au beau milieu d'un combat de trois heures en territoire afghan, le 19 août 2006, le peloton de l'Adjudant Jackson et du Caporal-chef Munroe a été forcé de battre en retraite sous le feu de l'ennemi. Complètement exposés aux violents assauts ennemis, ces soldats ont mis leur vie en péril pour assurer la protection du personnel qui devait se replier ainsi que celle des véhicules endommagés. Leur héroïsme devant les tirs incessants a permis au peloton de se regrouper pour poursuivre le combat et, par la même occasion, d'empêcher les troupes adverses de s'emparer des vestiges du matériel canadien pour en faire usage.

*Le Caporal-chef Munroe a reçu son insigne lors d'une cérémonie antérieure.*

Le Capitaine Michael A. **MacKillop**, M.V.M., C.D.  
Calgary (Alberta)  
*Médaille de la vaillance militaire*

À titre de commandant d'un peloton de reconnaissance, d'octobre 2009 à mai 2010, le Capitaine MacKillop a perturbé les activités des rebelles dans une zone instable de l'Afghanistan, grâce à son courageux et inlassable engagement face à l'ennemi. Souvent confronté à une résistance féroce et à des tirs provenant de multiples directions, il n'a jamais perdu son sang-froid durant les intenses batailles, donnant calmement des instructions et cherchant constamment à gagner du terrain. Le leadership exceptionnel du Capitaine MacKillop sous le feu ennemi et sa capacité d'obtenir le maximum d'efforts de ses soldats sont des facteurs qui ont contribué d'une manière importante aux défaites répétées des insurgés en Afghanistan.

Le 14 décembre 2011, Son Excellence le très honorable David Johnston, gouverneur général et commandant en chef du Canada, a annoncé les noms de **23 personnes citées à l'ordre du jour** pour des réalisations qui ont fait honneur aux Forces canadiennes et au Canada. La citation à l'ordre du jour est une distinction nationale, créée dans le but de reconnaître des actes de bravoure, le dévouement au devoir ou tout autre service distingué.

### CITÉS À L'ORDRE DU JOUR

Le Caporal-chef Martin <b>Amyot</b>	Montréal (Qc)
Le Caporal Joshua <b>Antonio</b>	Lautoka (Fidji)
Le Capitaine Breen <b>Carson</b>	Toronto (Ont.)
Le Caporal Neil <b>Dancer</b>	Halifax (N.-É.)
Le Caporal Andrew Paul <b>Downer</b>	Richmond Hill (Ont.)
Le Caporal-chef Evan <b>Duff</b>	North Bay (Ont.)
Le Caporal Joseph Don <b>Henry</b>	St. John (N.-B.)
Le Caporal Shaun <b>Hofer</b>	Carberry (Man.)



## VAILLANCE MILITAIRE

Le Major Robert Mathew <b>Hume</b> , C.D.	Halifax (N.-É.)
Le Soldat Kirk <b>Farrell</b>	Barrie (Ont.)
Le Sergent Patrick Michael <b>Farrell</b> , C.D. (T.-N.-L.)	Conception Bay
Le Sergent Jedd Michael <b>Lafleche</b>	Ottawa (Ont.)
Le Caporal-chef Ian <b>Matthews-Pestana</b>	Edmonton (Alb.)
Le Sergent James Ray Brent <b>Martin</b> , C.D.	Ottawa (Ont.)
Le Caporal-chef Stuart Douglas <b>Murray</b> , C.D.	Moncton (N.-B.)
Le Soldat Christopher Joseph <b>Novak</b>	Fredericton (N.-B.)
Le Lieutenant Brian <b>Riddell</b>	Oshawa (Ont.)
Le Caporal Corey J. <b>Sagstuen</b> , C.D.	Edmonton (Alb.)
L'Adjudant Lawrence Jeffrey <b>Schnurr</b> , C.D.	Calgary (Alb.)
Le Sergent P. Michel <b>Simoneau</b> , C.D.	Québec (Qc)
Le Caporal-chef Jayson <b>Swift</b>	Victoria (C.-B.)
Le Lieutenant Matthew <b>Tompkins</b>	Brookville (Ont.)

\* Pour des raisons opérationnelles et de sécurité, le nom d'un autre récipiendaire cité à l'ordre du jour ne sera pas publié.

Le 26 janvier 2012, Son Excellence le très honorable David Johnston, gouverneur général et commandant en chef du Canada, a remis sept Médailles de la vaillance militaire à des membres des Forces canadiennes qui ont fait preuve de bravoure et de dévouement au combat, ainsi que 32 Décorations du service méritoire (division militaire) à des personnes dont les réalisations particulières ont fait honneur aux Forces canadiennes et au Canada. Le gouverneur général a prononcé en parti ce discours :

« Chacun et chacune de vous a fait preuve d'un courage et d'une détermination admirables face à des obstacles presque insurmontables. Vous vous êtes attaqués à des défis ayant une portée internationale. Vous avez aidé à assurer la sécurité de citoyens, tant au pays qu'à l'étranger. Vous avez également joué un rôle essentiel en façonnant la perception que nous avons des Forces canadiennes... Ces pages reflètent finalement les réalisations de chaque membre des Forces canadiennes, leurs compétences et leur bravoure... Félicitations à tous les récipiendaires. Grâce à vos actions et aux services que vous rendez au Canada et au reste du monde, vous faites notre fierté. Merci. »

### DÉCORATIONS DE LA VAILLANCE MILITAIRE

#### Médailles de la vaillance militaire

Le Capitaine  
William Todd Fielding, M.V.M., C.D. Niagara Falls (Ont.)

Le Caporal-chef Adam Holmes, M.V.M.	Kapuskasing (Ont.)
Le Caporal-chef Gilles-Remi Mikkelsen, M.V.M.	Bella Coola (C.-B.)
Le Soldat Philip Millar, M.V.M.	Lower Sackville (N.-É.)
Le Caporal-chef Paul Douglas Mitchell, M.V.M.	Weymouth (N.-É.)
Le Soldat John Nelson, M.V.M.	Wiseton (Sask.)
Le Sergent Graham Marc Verrier, M.V.M., C.D.	Winnipeg (Man.)

#### CITATIONS

Le Capitaine William Todd **Fielding**, M.V.M., C.D.  
Niagara Falls (Ontario)  
*Médaille de la vaillance militaire*

Le 5 août 2010, l'hélicoptère Chinook du Capitaine Fielding a été touché en plein vol par des tirs ennemis, dans le district de Panjwayi, en Afghanistan, causant l'explosion du réservoir de carburant. Comme il ne pouvait presque plus maîtriser l'aéronef en feu et que la fumée envahissait rapidement le poste de pilotage, le Capitaine Fielding a pris la décision d'atterrir en territoire ennemi, plutôt que de se diriger vers une zone alliée. Grâce à son courage et zèle exceptionnels, il a pu exécuter un atterrissage d'urgence et diriger l'évacuation de l'aéronef en flammes. Ses actions ont indéniablement sauvé la vie de tous les membres de l'équipage et des passagers.

Le Caporal-chef Adam **Holmes**, M.V.M.  
Kapuskasing (Ontario)  
*Médaille de la vaillance militaire*

Du 30 juillet au 2 août 2010, le Caporal-chef Holmes a fait preuve d'un courage et d'un sang-froid extraordinaires, en coordonnant un appui-feu exceptionnel durant une opération de combat qui a duré quatre jours. Sous un feu nourri, il s'est volontairement exposé à des attaques, et ce, à maintes reprises, en tentant de repérer les positions ennemies pour y diriger les tirs. Il a en outre fait reculer, à lui-seul, un groupe d'insurgés qui s'était approché à 50 mètres d'une position amie. Le succès de l'opération a été en grande partie attribuable à la vaillance et la détermination du Caporal-chef Holmes.

Le Caporal-chef Gilles-Remi **Mikkelsen**, M.V.M.  
Bella Coola (Colombie-Britannique)  
*Médaille de la vaillance militaire*

Le 1<sup>er</sup> novembre 2009, un membre de la patrouille à pied conjointe canado-afghane du Caporal-chef Mikkelsen a été grièvement blessé par un engin explosif improvisé. Durant l'embuscade qui en a résulté, le Caporal-chef Mikkelsen a accouru sans hésiter, sous le feu nourri de l'ennemi, pour administrer les premiers soins à un soldat afghan grièvement blessé. Malgré le danger, il a, par son courage hors du commun, sauvé la vie d'un camarade et fait grand honneur au Canada et aux Forces canadiennes.

## VAILLANCE MILITAIRE

Le Soldat Philip Millar, M.V.M.  
Lower Sackville (Nouvelle-Écosse)  
*Médaille de la vaillance militaire*

Le 23 novembre 2009, le Soldat Millar a fait preuve d'un grand héroïsme lors d'une attaque des insurgés à la base d'opérations avancées Wilson, en Afghanistan. Malgré les obus de mortier lancés sans relâche autour de lui, il n'a pas hésité à courir jusqu'à la zone d'impact pour prodiguer les premiers soins à un soldat américain grièvement blessé. Bien qu'il fût pleinement exposé au danger que représentait cette attaque, il est resté aux côtés de la victime. Par ses actions courageuses sous le feu ennemi, le Soldat Millar a fourni les meilleurs soins possibles à son camarade, et a fait grand honneur aux Forces canadiennes.

Le Caporal-chef Paul Douglas Mitchell, M.V.M.  
Weymouth (Nouvelle-Écosse)  
*Médaille de la vaillance militaire*

Les 5 juin et 18 juillet 2010, grâce à son sens du devoir et à son courage, le Caporal-chef Mitchell a contribué d'une manière importante à la défaite de deux attaques soutenues des insurgés. En s'exposant à maintes reprises au feu ennemi et en maintenant sa position, il a été une source d'inspiration pour les autres soldats et a réussi, avec eux, à repousser les attaques de l'ennemi. Par ses actes désintéressés et au mépris de sa propre sécurité, le Caporal-chef Mitchell a incontestablement sauvé la vie de ses compagnons d'armes.

Le Soldat John Nelson, M.V.M.  
Wiseton (Saskatchewan)  
*Médaille de la vaillance militaire*

Le 16 juin 2010, en Afghanistan, le Soldat Nelson faisait partie d'une patrouille à pied, lorsque celle-ci a été attaquée de trois côtés par des insurgés. En apprenant qu'un de ses camarades était blessé, le Soldat Nelson s'est précipité, de son propre gré, dans la bataille pour aller au secours de son camarade. Sous une pluie de tirs, il lui a administré les premiers soins. Alors qu'il risquait sa propre vie, le Soldat Nelson a fait preuve de courage, de sang-froid et d'altruisme afin de fournir l'aide requise pour sauver la vie d'un soldat canadien.

Le Sergent Graham Marc Verrier, M.V.M., C.D.  
Winnipeg (Manitoba)  
*Médaille de la vaillance militaire*

Le 31 juillet 2010, la patrouille du Sergent Verrier a été prise en terrain découvert dans une embuscade tendue par des insurgés, durant une opération en Afghanistan. Bien qu'entièrement exposé au feu ennemi, le Sergent Verrier a immédiatement organisé une attaque frontale sur la position ennemie. Il a également incité ses compagnons d'armes à le suivre et à engager les insurgés sans relâche, jusqu'à ce que ceux-ci abandonnent leur attaque. Les actes désintéressés, courageux et décisifs du Sergent Verrier ont joué un rôle crucial, puisqu'ils ont permis de protéger le reste du peloton et de faire échec à l'ennemi.



« Photo de groupe des récipiendaires lors de la cérémonie de remise des médailles du 26 janvier 2012 à la résidence du gouverneur général. »

## LETTRE À LA RÉDACTION

**M**artin Shadwick, dans son commentaire intitulé « La question de la défense pendant l'élection fédérale de 2011 », publié dans l'édition de l'automne 2011 (vol. 11, n° 4), qualifie l'examen de la stratégie sur la sécurité et la défense [Strategic Defence and Security Review (SDSR)] 2010 du Royaume-Uni comme étant « plus un massacre qu'un examen ». Je me dois de réfuter cette description.

Premièrement, l'examen dont il est question a été guidé par la stratégie de sécurité nationale 2010 (2010 National Security Strategy) (axée sur la gestion stratégique du risque et la définition efficace des fins), ainsi que par une étude globale des dépenses (centrée sur l'élimination de la dette du pays et l'établissement efficace des moyens), puis l'examen lui-même résumait une approche pangouvernementale sur les façons dont les objectifs de la stratégie de sécurité nationale doivent être atteints à des coûts raisonnables. Le flux de fins, de moyens et de façons s'inscrit dans une logique et il est transparent.

Deuxièmement, je ne connais que deux contraintes relatives aux capacités dans le SDSR. La première est la perte de la flotte d'avions de patrouille maritime, dont on comble les lacunes à l'aide d'autres moyens, mais dans une certaine mesure seulement, je l'admets. La seconde est la perte de l'avion d'attaque aéronaval, qui n'est pas permanente, mais plutôt temporaire, jusqu'à ce que le pendant maritime de l'avion de combat interarmées soit disponible (la construction des porte-avions de la classe *Queen Elizabeth*, d'un poids de plus de 65 000 tonnes chacun, va bon train dans les chantiers navals britanniques). Toutes les autres décisions prises jusqu'à maintenant ont été fondées sur les capacités plutôt que sur les possibilités. Dans certains domaines, particulièrement dans celui de la cybersécurité, ce sont à la fois les capacités et les possibilités qui seront renforcées.

Troisièmement, alors que plus de 9 000 hommes et femmes militaires sont déployés pour assurer un rôle de combat en Afghanistan, et que d'autres engagements internationaux sont

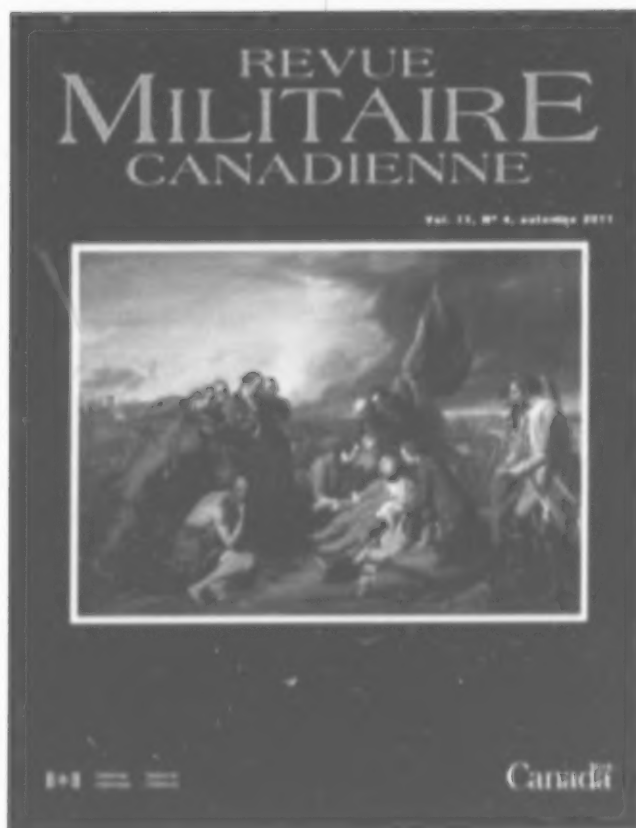
tenus, le Royaume-Uni a lancé des missiles de croisière navals et aéroportés, a mis à l'essai au combat son missile de détection *Brimstone* unique, et a instauré le lancement d'hélicoptères d'attaque à partir d'une plateforme maritime, sous un leadership canadien, le tout dans le but d'atteindre des cibles en Lybie et en produisant, en bout de ligne, les effets escomptés. Aucune de ces possibilités n'a été « massacrée ». Ce qui sera retranché, espérons-le, est tout ce qui ne contribue pas à faire de la capacité militaire du Royaume-Uni une capacité de grande qualité, aux priorités établies avec rigueur, équilibrée, efficace, solidement appuyée, souple et adaptable, expéditionnaire et branchée. Nous craignons par contre que les alliés sabrent la disponibilité opérationnelle et se concentrent sur le respect des politiques nationales, laissant leurs forces militaires « vide de sens ».

Les intentions du SDSR comportent des risques dont le plus grand s'avère être la simultanéité des activités de réforme. Les programmes de changement sont ambitieux et les échéances sont serrées. Il faudra attendre 2015 pour juger si le SDSR est un « massacre » ou non, moment auquel aura lieu le prochain examen de défense; nous aurons alors une meilleure idée de la façon dont nous avons géré le changement général (non au cas par cas) que nous avons récemment entrepris. Il convient de noter que le Royaume-Uni continuera de respecter l'objectif fixé par l'OTAN

en matière de dépenses de défense, à savoir deux pour cent du produit intérieur brut (PIB). En outre, au cours des quatre prochaines années, et probablement plus longtemps encore, il détiendra le quatrième budget militaire en importance au monde. À mon avis, le jugement de Martin Shadwick à l'égard du SDSR du Royaume-Uni était prématuré.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le conseiller en matière de défense,  
Brigadier Barry Le Grys MBE, MA, FInstRE  
Haut-commissariat du Royaume-Uni  
Ottawa





## LES NOMBREUX PROBLÈMES LIÉS AUX LOIS ET POLITIQUES SUR LE PERSONNEL MILITAIRE

par Rob Stokes

### Introduction

**L**es lois et politiques sur le personnel militaire (LPPM) au sein des Forces canadiennes (FC) sont devenues un sujet complexe, souvent déroutant. Non seulement existe-t-il un nombre incalculable d'instruments généralement incohérents sur le sujet – règlements, ordonnances, instructions, manuels, etc., –, mais encore faut-il en comprendre la substance, davantage complexe, qui suscite inévitablement la confusion. Le temps est venu d'aborder franchement la question.

Le présent article poursuit trois objectifs. Le premier a pour objet de présenter certaines des différentes approches conceptuelles, et souvent conflictuelles, à l'égard des LPPM. Le but principal est de faire état de la lutte qui se joue entre l'instrumentalisme militaire et l'individualisme libéral moderne. Les différences propres à ces approches, et à d'autres, nuisent à la cohérence des LPPM.

Le deuxième objectif vise à souligner que les concepts fondamentaux des LPPM – de l'enrôlement jusqu'à la libération – doivent être idéalement considérés comme un éventail de sujets étroitement liés, au sein duquel la loi est politique et la politique est loi. Comme chaque approche conceptuelle

s'applique à la plupart des sujets traités dans les LPPM, on ne saurait considérer isolément un seul élément de l'éventail.

Le troisième objectif a pour but de faire quelques observations sur l'élaboration des LPPM, car c'est à cette étape que l'on donne de la substance aux LPPM. Toute interprétation des LPPM de nos jours serait incomplète si on ne s'attardait pas à certaines réalités actuelles qui entourent leur élaboration. Ces observations seront formulées sous la rubrique « L'élaboration des LPPM – Un véritable enfer ».

Il est important de comprendre les LPPM car tous les militaires sont personnellement touchés par elles. Chaque militaire s'engage et sert dans les FC, puis demande finalement sa libération. De nombreux militaires administrent quotidiennement les LPPM à l'égard de leurs confrères. Une mauvaise interprétation ou une erreur d'application affecte le moral, les finances et les

*Le Major Rob Stokes, CD, BA, LL.B., LL.M., est un ancien officier d'infanterie qui sert maintenant au bureau du Juge-avocat général. Il a servi pendant cinq ans à la Direction juridique – Personnel militaire, comme conseiller dans des domaines allant de l'enrôlement à la libération, et il sert maintenant à la Direction juridique – Rémunération et avantages sociaux. Le présent article ne reflète pas nécessairement l'opinion du Juge-avocat général.*



carrières d'autrui. De mauvaises LPPM gâchent les ressources de plus en plus rares des FC. Les conséquences stratégiques des LPPM sont sérieuses.

Une aura de confusion et de complexité entoure aujourd'hui les LPPM. Le présent article, sans chercher d'excuses, adopte un ton généralement théorique car : a) les LPPM constituent un monde où l'on s'embourbe trop souvent dans les détails et les banalités, et b) lorsqu'il faut s'attaquer à des problèmes conceptuels, rien n'est plus pratique que la théorie. Dans le même esprit, le présent article se termine par quelques suggestions d'améliorations aux LPPM.

### Enrôlement

L'enrôlement est généralement considéré comme un processus réparti en sous-processus : paperasserie, entrevues, examens médicaux, et ainsi de suite. Certes, ces sous-processus constituent une partie de l'enrôlement, mais des points importants apparaissent en filigrane.

Premièrement, si l'on accepte que les FC ne constituent pas un service d'emploi public ni un organisme de bien-être social, mais bien une organisation chargée d'assurer la défense du Canada, la question suprême est de savoir si le candidat sera utile ou non aux FC. Chaque formulaire d'enrôlement, chaque question et chaque examen a pour but de déterminer les candidats utiles. Ceux qui semblent inutiles ne devraient jamais être enrôlés; leur inefficacité éloignerait de leur mandat les ressources des FC.

Ce point touche d'ailleurs à l'aspect économique. Par exemple, les FC peuvent sans l'ombre d'un doute enseigner à vos proches à piloter un CF18, mais peuvent-elles le faire efficacement? Dans un contexte de ressources limitées, le jumelage approprié d'une série de ressources (les instructeurs, l'argent, le temps, etc.) à une autre (les gens) justifie qu'on fasse preuve de rigueur à l'étape de la sélection. Il faut aussi tenir compte des aspects normatifs de l'efficacité: pourquoi par exemple les FC devraient-elles enrôler une personne au comportement nuisible?

Deuxièmement, l'enrôlement entraîne une situation juridique – l'obligation de servir comme militaire jusqu'à la libération légale. De nos jours, la nature de cette situation juridique constitue une préoccupation contrariante.

Par convention, le service militaire constitue un engagement unilatéral de la part d'un citoyen envers la Couronne, en retour duquel celle-ci n'assume aucune obligation. En termes pratiques, un militaire ne doit jamais s'attendre à quoi que ce soit de la Couronne, il est obligé de servir la Couronne selon la volonté de cette dernière, et il peut être libéré « au gré de » celle-ci, c'est-à-dire quand bon lui semble. Cette façon de faire remonte à l'époque féodale et elle avantage nettement la Couronne.

Récemment, cependant, il a été dit que cette vision ne s'inscrivait plus dans la réalité de la société canadienne moderne. Un emploi dans une organisation publique n'est plus considéré comme une servitude féodale. Ce genre d'emploi doit être encadré par une approche davantage contractuelle régie en totalité ou en partie par des lois. De plus, il a été aussi mentionné que les différends concernant les congédiements devraient être, sous réserve des lois, examinés sous la loupe du droit contractuel. Ces récents développements semblent pouvoir s'appliquer à la vie moderne des FC, jusqu'à ce que la loupe du droit contractuel soit appliquée aux autres aspects des LPPM.

Il ne peut y avoir contrat s'il n'y a qu'un engagement unilatéral. Servir sans rien attendre en retour est incompatible avec la notion d'attente de bénéfices répandue dans la société moderne. Si les deux idées pouvaient facilement coexister, on pourrait alors identifier le point précis où s'arrête la notion « au gré de » et où commence les dispositions contractuelles. Mais ce n'est pas le cas. L'aspect *loi* des LPPM pourrait permettre de trouver des réponses satisfaisantes, mais l'aspect *politique* des LPPM pourrait ne pas le permettre, et vice-versa. Lorsque la loi est politique et que la politique est loi, ces différences sont problématiques.

Sur le plan normatif, le « contrat social » avec un membre de la Couronne se veut une tentative de conciliation de ces différences. L'expression clé à retenir est que quelque chose constitue « la bonne chose à faire ». La notion de contrat social avec un membre de la Couronne est révolutionnaire car elle présuppose a) que la relation avec le membre de la Couronne est idéologique, b) qu'il existe une injustice dans cette relation, et c) que la relation existante est en quelque sorte illégitime. Cette notion ne prend pas en compte de meilleures solutions, par exemple modifier les LPPM pour refléter la vision du « contrat social » ou pour arrêter de parler complètement de « contrat social ».

Un aspect souvent caché derrière cette compétition entre les diverses approches conceptuelles demeure ce point commun incontesté mais crucial : le serviteur subordonné doit obéir aux ordres du maître supérieur. Cette règle demeure la clé de la compréhension du but de l'enrôlement. Malheureusement, son essence instrumentaliste est constamment en butte à des forces individualistes.

### Conditions de service

Les conditions de service (CS) établissent la durée du mandat d'un membre de la Couronne. Sous la loupe du droit contractuel, les CS sont faciles à comprendre : « Les FC et moi convenons que je servirai pendant une période X, après laquelle chacune des deux parties sera libre de ne pas signer une autre entente ou de renouveler avec plaisir sa relation avec l'autre partie. »



Sept CF18 Hornet du 425<sup>e</sup> Escadron d'appui tactique rentrent à leur base d'appartenance, la BFC Bagotville, le 4 novembre 2011, de retour de la mission *Mobile*, volet canadien de l'opération *Unified Protector* menée par l'OTAN contre la Libye.

La question qui vient tout de suite à l'esprit est la suivante : les deux parties ont-elles les mêmes moyens de faire respecter l'entente? La Couronne dispose de grands moyens pour ce faire, par exemple dans le cas de mutineries, de désertions, d'insubordinations et de désobéissances à un ordre légal. Le membre des FC n'a qu'un seul moyen à sa disposition : le droit de demander sa libération à la fin du mandat convenu dans les CS. Les déséquilibres dans les pouvoirs de négociation sont monnaie courante dans la société; que les CS reflètent le principe du « au gré de » ou celui du contrat n'est donc pas, dans une certaine mesure, pertinent. Il n'en demeure pas moins un ressentiment face à un déséquilibre à corriger au départ.

Les CS ont également une structure. La loi permet aux FC d'offrir deux types de CS : période de service déterminée (PSD) et engagement de durée indéterminée (ED Ind). La PSD entraîne l'obligation légale d'obtenir sa libération à un moment déjà déterminé dans le temps. L'ED Ind n'entraîne pas d'obligation légale du genre, mais la gestion de ce type de contrat est plus facile. Il y a actuellement un débat en cours sur les LPPM visant à déterminer si la PSD comporte un avantage administratif quelconque, surtout que les CS et les droits à pension ne sont plus liés.

Les opinions dans ce débat varient selon le point de vue de chacun sur les points suivants : a) la générosité des FC, particulièrement la politique des FC qui permet à presque tous les membres d'obtenir leur libération sur présentation d'un préavis de six mois; b) l'importance accordée à la protection des droits légaux individuels. Encore une fois, il ne faudrait jamais confondre générosité et droits.

Peut-être en raison d'un compromis pratique et d'une loi précédente sur les pensions, les FC ont longtemps appliqué une structure CS hybride au sein de la Force régulière. Les premières périodes de service ont tendance à être de durée déterminée; les ED Ind sont offerts après de longs états de service.

La durée des CS initiales (et des périodes de « service obligatoire » après les études) s'explique par des principes économiques : les FC veulent obtenir du rendement sur le capital investi. Cependant, une fois l'investissement initial récupéré, le principe qui régit la diversité des PSD, dans les divers groupes professionnels militaires (GPM), demeure quant à lui nébuleux. Les arguments en faveur de CS propres à des GPM se trouvent annulés par la politique généreuse de libération à six mois d'avis des FC. De plus, même s'il peut s'avérer efficace d'offrir des CS absolument identiques à la grandeur des FC, après chaque PSD initiale, les LPPM ne le permettent pas.

Les ED Ind diffèrent des PSD. En premier lieu, l'expression « de durée indéterminée » véhicule une incertitude temporelle, en vertu de laquelle on peut mettre fin à la période de service à tout moment, c'est-à-dire « au gré de ». Néanmoins, selon un phénomène propre aux LPPM actuelles, un ED Ind équivaut à servir jusqu'à l'âge de la retraite, ce qui a pour effet de transformer un ED Ind en une très longue PSD. Ce phénomène s'explique si l'on estime que la dignité individuelle est liée à la sécurité d'emploi, mais la sécurité d'emploi de l'employé ne constitue généralement pas le choix d'un employeur ayant une approche instrumentaliste.

En deuxième lieu, il existe une certaine controverse dans les LPPM quant au moment idéal où

il convient d'offrir un ED Ind à un militaire. Certains suggèrent que ce doit être au moment où le militaire décide vraiment de faire carrière au sein des FC, mais comment peut-on évaluer la chose? Quelques-uns avancent que ce doit être à l'approche du moment où le militaire pourra se servir de son droit à la libération, avec l'indemnité de pension qui s'ensuit; mais quel est l'avantage à ce stade d'offrir n'importe quel type de CS que ce soit? D'autres conseillent vivement d'offrir tôt à une personne un ED Ind pour l'inciter à faire carrière dans les FC, mais cette option revient à faire reposer sur les épaules de quelqu'un ayant peu ou pas d'expérience au sein des FC le fardeau d'une entente favorable aux FC, sans vraiment avoir droit à une libération dans un avenir prévisible.

En ce qui concerne les réservistes, ils pourraient s'engager pour une PSD, mais on leur offre invariablement et uniquement un ED Ind. C'est là un choix lié aux LPPM; peut-être est-il difficile d'imaginer vraiment des CS pour des personnes essentiellement à temps partiel au sein d'une force de volontaires? Ou encore, les FC se refusent peut-être, pour des raisons économiques, à endosser les coûts administratifs liés à la gestion des PSD. Cela dénote une certaine incohérence avec le concept de la Force totale, dont il sera question plus loin dans le texte.

Deux autres observations s'imposent. Tout d'abord, les LPPM enseignent peut-être un mauvais comportement citoyen : par sa politique de préavis de six mois, les FC tolèrent que des militaires brisent leurs promesses. Des PSD de courte durée pourraient régler le problème, mais de nombreux militaires pourraient interpréter ce geste comme une incapacité de la part des FC à offrir la sécurité d'emploi à long terme.

Ensuite, les LPPM ne tiennent pas compte de la possibilité pour les militaires de servir sans CS à la fin de leur PSD. Rien n'oblige les FC à libérer un militaire dont la PSD a pris fin et qui n'a pas réclamé sa libération. En ces temps marqués par de graves problèmes d'attrition, toute journée supplémentaire de service est la bienvenue pour les FC. Une approche instrumentaliste stricte en matière de LPPM permettrait de garder les ressources des FC tant et aussi longtemps qu'elles sont utiles.

#### Éléments constitutifs

À l'enrôlement (au moment de devenir militaire), le choix de l'élément ou du sous-élément constitutif détermine « quand » le militaire doit être disponible (au service de la Couronne), c'est-à-dire prêt à recevoir l'ordre d'effectuer un travail quelconque (accomplir une tâche).



Photo: du MIN. de l'ÉD 2011-0046-02 prise par le Capitaine Brandon O. Conwell

Il existe trois éléments constitutifs : la Force spéciale, la Force régulière et la Force de réserve. Cette dernière comprend quatre sous-éléments : la Première réserve, le Service d'administration et d'instruction des organisations de cadets (SAIOC), les Rangers canadiens et la Réserve supplémentaire. Chaque élément et sous-élément impose une obligation de service qui lui est propre. La loi prévoit trois types d'obligation de service :

- « Service militaire continu à plein temps. » La Force régulière impose ce type de service. Ses membres sont toujours disponibles pour des tâches – même le dimanche à 2 heures de la nuit.
- « Service militaire autre que le service militaire continu à plein temps lorsque le militaire n'est pas en service actif. » Cette obligation de service s'applique à la Force de réserve. L'expression « autre que le service militaire continu » signifie que le service dans cet élément constitutif est fondamentalement à temps partiel de par sa nature.
- « Service actif. » Cette expression nécessite une définition. Le service actif engendre du « service militaire continu à plein temps ». Il impose au militaire des restrictions et des obligations légales supplémentaires qui, en vertu de la loi, sont jugées nécessaires pour l'efficacité des FC lorsqu'elles sont en mode opérationnel.

Ces trois types distincts d'obligations de service reflètent le mode de fonctionnement original des FC. La Force spéciale devait être un élément constitutif à plein temps en temps de guerre, car on prévoyait déjà la guerre immédiatement après la Deuxième Guerre mondiale. La Force régulière devait être un élément constitutif à plein temps en temps de paix, ses membres constituant le terreau de la Force spéciale. La Force de réserve était prévue pour la mobilisation en temps de guerre. En temps de paix, les réservistes ne devaient contribuer qu'une partie du temps – pour l'instruction et des tâches diverses. Ces concepts globaux ont engendré beaucoup de controverse.

#### Force totale

Le concept de Force totale sous-tend une certaine intégration entre la Force régulière et la Force de réserve. Ce concept heurte le modèle législatif original des FC, conçu après la Deuxième Guerre mondiale, qui reposait sur les prémisses suivantes : a) les membres de ces deux éléments constitutifs diffèrent par leur type d'engagement, leur nature, leur milieu et leur entraînement; b) la synthèse devait s'exercer dans la mise en place d'un troisième élément constitutif commun – une Force spéciale de temps de guerre. À partir des années 1950, le statut de service actif est demeuré constamment accolé à la Force régulière, ce qui a résulté en la *marginalisation*, puis finalement en la *perte de raison d'être* de la Force spéciale. Le modèle législatif original est tombé dans l'oubli, et la Force régulière et la Force de réserve se sont chamaillées pour profiter des restes.

Plusieurs approches peuvent être envisagées pour résoudre cette controverse entourant la Force totale. Les plus courantes sont l'approche économique et l'approche sociologique. La première favorise l'allocation de ressources sur la base d'un rendement optimum. Les ressources limitées de la Couronne devraient être affectées à des fins leur permettant de toujours servir (dans le cas d'un militaire à plein temps) plutôt que de servir peu souvent (dans le cas d'un militaire à temps partiel). Cette approche explique aussi les nombreuses différences entre la solde et les avantages sociaux accordés aux membres des deux groupes. L'approche sociologique quant à elle s'attarde à la dynamique de groupe et aux relations de classe. Si les Forces

canadiennes constituent la somme de tous leurs membres, les distinctions entre les sous-groupes de membres (les éléments constitutifs) doivent être réduites, voire éliminées. Et il faut ensuite s'attarder à l'égalité de la solde et des avantages sociaux. Avec quelques modifications, ces approches sont utilisées par les défenseurs de chaque camp.

Il existe également une autre approche, invariablement ignorée. La controverse pourrait être mieux comprise globalement si l'on reconnaissait les conséquences de l'absence de la Force spéciale. Les FC peuvent-elles présumer qu'un gouvernement ne mettra jamais sur pied une Force spéciale? La réponse est non. En conséquence, il faudrait réfléchir à la façon dont les FC devraient se préparer à faire face à cette nécessité le cas échéant. Aujourd'hui, cet idéal de la Force totale, qui consiste en l'intégration de deux éléments constitutifs, s'exprime dans le contexte – et à l'encontre – du modèle législatif qui en prévoyait trois. Il faudrait tenir compte de ce fait.

#### Mutations

Les mutations entre éléments (et sous-éléments) constitutifs ajoutent à la controverse sur la Force totale. Les mutations influent sur la disponibilité des militaires. Ceux et celles qui étaient disponibles à plein temps deviennent soudainement disponibles à temps partiel, et vice-versa.

Le modèle législatif original implique fortement que les mutations de militaires à plein temps qui désirent devenir des militaires à temps partiel doivent être traitées comme des demandes de libération. Toutefois, les mutations à l'inverse (à temps partiel vers plein temps) n'impliquent pas qu'elles doivent être traitées comme des demandes d'enrôlement. Le modèle législatif original, donc, permet d'accélérer la croissance des responsabilités à l'égard du service, mais ralentit leur décroissance. Le processus est biaisé à dessein en faveur du maintien du service à plein temps dans la Force régulière ou dans la Force spéciale.

Dans les LPPM modernes, cette vision biaisée laisse place à une approche « le plus vite, le mieux » qui répond aux attentes des militaires désireux de voir leur carrière se dérouler rondement, passant sans embûche d'un élément à un autre. L'individualisme domine, mais sans que l'on sache trop pourquoi il devrait dominer. Dans une perspective instrumentaliste, une décroissance rapide des responsabilités à l'égard du service peut heurter les FC : la satisfaction des militaires n'assure pas l'efficacité opérationnelle des FC. De plus, cette carrière sans heurts nuit à la planification administrative et restreint la signification du mot « service » dans les deux éléments. Sans compter qu'il n'y a pas de preuve empirique attestant qu'un grand nombre de militaires profitent vraiment de cette carrière sans heurts.

Les LPPM touchant les mutations entre éléments constitutifs révèlent également un sentiment de schizophrénie. Pensons aux mutations de la Force de réserve à la Force régulière. La partie *loi* des LPPM prévoit qu'une mutation peut se faire dans les 30 secondes. Cependant, la partie *politique* ne retient que les obstacles administratifs, par exemple on vérifie de près les références, et le sergent de la Force de réserve devient un caporal dans la Force régulière.

Si l'on songe à la Force spéciale prévue dans le modèle législatif original, et au besoin impératif toujours présent de prévoir les situations d'urgence, il peut être provisoirement accepté qu'un sergent faisant partie d'un élément constitutif *x* puisse s'acquitter d'une tâche comparable dans un élément *y*, et ce, de façon relativement efficace ou à tout le moins adéquate.





Photo du DEIN n° 472014-1335, tirée par le Capitaine chef Denis Bédard

Si ce sergent n'est pas en mesure de le faire, le modèle prévoit des dispositions, par exemple retour à un grade inférieur ou changement de spécialité, permettant d'intégrer correctement le militaire dans son nouvel élément. Il demeure difficile d'expliquer pourquoi les LPPM s'attardent tant aux formalités administratives dans les cas de mutations; peut-être le formalisme bureaucratique surpasse-t-il les intérêts tant instrumentalistes qu'individualistes.

#### Appartenance des militaires, service et tâche

Dans le présent article, le terme « militaire » a été associé au statut légal, le terme « service » à la disponibilité, et le terme « tâche » à l'obligation d'exécuter un travail assigné. Dans la Force régulière, la position légale est simple : chaque militaire doit toujours être disponible pour accomplir tout travail prescrit. La tâche, pour le militaire, d'exécuter en tout temps un travail assigné est en corrélation avec le droit des FC d'assigner en tout temps un travail. Les deux concepts se complètent de façon cohérente.

Dans la Force de réserve, l'application de ces concepts diffère. Mis à part le service actif, les réservistes ont l'obligation de servir uniquement en conformité des règlements; la corrélation s'exerce uniquement sur ce plan. Les règlements prévoient des responsabilités différentes pour les réservistes : à un extrême, les membres de la Première réserve peuvent recevoir l'ordre de s'entraîner pendant un nombre spécifique de jours, ou être appelés à accomplir une tâche (non pas à s'entraîner). À l'autre extrême, les membres de la Réserve supplémentaire ne servent qu'en situation de service actif en cas d'urgence. Les activités coutumières quotidiennes de la Force de réserve soulèvent donc des problèmes au plan conceptuel. Examinons les trois cas suivants.

Premièrement, à défaut d'avoir reçu l'ordre de s'entraîner, le réserviste présent au manège un mardi soir s'y trouve en vertu de quel statut? En règle générale, le réserviste se rend disponible pour du service en quittant la maison pour se rendre à l'unité où il signe le registre des présences. Il semble donc dans ce cas que le réserviste y soit pour accomplir une tâche. Supposons toutefois que l'unité ne tient pas d'entraînement, ou ne veut pas que ce réserviste s'entraîne : le réserviste est-il alors sur place *pour une tâche* (par devoir) ou seulement *en service* (disponible)? Le réserviste se déclare-t-il de son propre chef en service (disponible) ou présent pour une tâche (par devoir), ou doit-il y avoir une entente quelconque avec la Couronne? À

supposer qu'il y ait entente avec la Couronne, qui convient de cette entente au nom de la Couronne? Ces questions opposent le consentement contractuel à l'engagement « au gré de ».

Deuxièmement, qu'est-ce qu'un réserviste en service de « classe A »? Ce terme laisse perplexe. La partie *loi* des LPPM permet à un réserviste d'être en service de réserve de classe A un jour donné, de classe B le lendemain et de classe C le surlendemain. Chaque type de service de réserve précise : 1) la tâche à accomplir et 2) le moment où elle doit être accomplie. Il n'y a pas de classes de réservistes. La partie *politique* des LPPM relie toutefois le type de service à des postes d'effectif précis, et gère à la loupe les déplacements d'effectifs. En conséquence, les FC perdent leur dextérité administrative. Il n'est pas facile de comprendre qu'il soit permis de laisser un choix *technocratique* menotter ainsi des objectifs instrumentalistes.

Finalement, qu'est-ce qu'un contrat en service de « classe B »? L'existence de ce type de contrat ne peut s'expliquer que par la croyance omniprésente qu'il constitue un sous-ensemble d'un gros contrat accordé à un membre de la Couronne ou un sous-ensemble d'un engagement unilatéral « au gré de ». La contradiction inhérente des mini-contrats dans un contexte plus large de type « au gré de » brise la cohérence des LPPM. Cette contradiction s'estompe quelque peu seulement si le mini-contrat : a) fait partie d'un plus gros contrat; ou b) n'est pas du tout considéré comme un contrat. Néanmoins, les deux possibilités remettent en cause la croyance dans le statu quo.

#### Groupes professionnels militaires

Les questions essentielles à se poser sont les suivantes : a) une personne s'engage-t-elle dans les FC ou dans une profession ou un métier précis au sein des FC; b) dans les deux cas, quel est le champ de responsabilité à l'égard de la tâche militaire légale à accomplir?

Il est toujours difficile de répondre à la première question. Historiquement, l'appartenance à un régiment supposait d'emblée l'exécution de tâches qui lui étaient propres, et c'est pourquoi les mutations imposées entre les régiments étaient très mal vues. Les LPPM des années 1960 recommandaient du service général pour presque tous les officiers (d'où l'expression « officier du service général » et du service propre à une tâche pour les militaires du rang (« les métiers »). Même si théoriquement cette façon de faire pouvait atténuer les réactions, presque toutes les mutations imposées demeuraient dans la pratique mal vues.

De nos jours, les réactions négatives portent souvent sur la marge de discrétion des dirigeants par rapport aux déclarations faites dans le but d'attirer les recrues. Pensons à l'exemple d'un militaire reclassé dans un autre groupe professionnel qui se plaint que l'on n'ait pas respecté la promesse qui lui avait été faite avant son enrôlement, selon laquelle il serait formé dans un groupe professionnel précis. D'une part, ce militaire a fait un choix qui a eu des répercussions sur sa vie en se fiant aux informations qui lui avaient été données sur son groupe professionnel au centre de recrutement. D'autre part, les FC ont besoin d'une personne dans un autre emploi, et seul ce militaire est disponible. Ces divergences de points de vue illustrent bien la complexité plus grande du problème : quelle est la nature de l'enrôlement?



Le champ de responsabilité comporte des difficultés semblables. Lorsqu'il est en service, le militaire a la responsabilité d'accomplir n'importe quelle tâche militaire légale. On ne saurait mettre en doute la légitimité d'ordonner à un caporal d'infanterie entraîné d'attaquer une position ennemie. Il est beaucoup plus difficile d'ordonner à ce même caporal de faire le travail d'un commis à la solde sans qu'il ait reçu cette fois la formation nécessaire. Les fautes et les erreurs sont prévisibles. On peut alors présumer que les FC, une organisation instrumentaliste, désire minimiser ces risques. Par conséquent, un *ordre légal* pourrait aussi impliquer un *ordre raisonnable*, selon l'expérience, les qualités et la formation du militaire.



Photo du MDA de l'ET2011-2012 prise par le Caporal Brantley O. Connors

Sur le même plan, le champ de responsabilité du militaire à l'égard d'une tâche est-il lié d'une quelconque façon à son groupe professionnel précis? Dans l'affirmative, la sécurité d'emploi est acquise, et le service « au gré de » devient quelque peu limité. Dans la négative, c'est la nature raisonnable de la tâche qui devrait ressortir, et les FC peuvent être obligées de former leurs membres de telle sorte que les ordres qu'elles donnent à ces derniers puissent être perçus comme étant objectivement raisonnables. D'une façon ou de l'autre, les LPPM s'efforcent d'expliquer en quoi le militaire s'engage unilatéralement, en retour de quoi la Couronne n'a aucune obligation.

### Autorité

On se pose indéniablement la question « Que va faire ce militaire? » lorsqu'une personne devient membre des FC avec la responsabilité qui en découle d'accomplir une tâche lorsqu'il est en service. La réponse « Accomplir les tâches liées à son groupe professionnel » s'avère incomplète. Il faut aussi considérer les lois, les ordonnances et les instructions, ainsi que les relations hiérarchiques et les procédés discrétionnaires prévus dans les LPPM : par exemple, « officier supérieur », promotions, retours à un grade inférieur, ancienneté, commandement, mutations, nominations, assignation à des postes et reclassement. Il peut sembler difficile d'envisager de façon cohérente ces éléments disparates, mais font tous partie des LPPM dans leur ensemble.

Le concept d'autorité offre une approche. Chaque organisme gouvernemental cherche à savoir si le corps législatif lui a conféré l'autorité de faire X d'une façon Y dans des circonstances Z. On peut faire la transposition suivante pour les LPPM : ce même militaire a-t-il l'intention d'exercer cette *autorité* particulière de cette *façon* particulière dans cet *endroit particulier*? Un oui à cette question prouve que la personne est

à sa place. Un non déclenche des mutations, des promotions, des libérations et d'autres mesures administratives.

L'autorité s'exerce aussi dans un contexte donné. Qu'un colonel ait plus d'autorité qu'un capitaine est une présomption réfutable selon le contexte. L'autorité, par exemple, peut reposer sur l'expertise : un médecin au grade de capitaine a plus d'autorité dans le domaine médical qu'un colonel d'infanterie. Elle peut aussi reposer sur le poste : une sentinelle au grade de caporal peut interdire à un colonel inconnu d'entrer dans une zone protégée. L'autorité ou l'absence d'autorité englobent aussi d'autres types de cas : 1) le manque d'autorité d'un soldat non entraîné; 2) l'autorité prévue par le règlement de dénoncer un supérieur qui contrevient au Code de discipline militaire; 3) la destitution de l'autorité pour incompétence, inefficacité ou mauvaise conduite.

La difficulté majeure, au plan des LPPM, tient au fait que le concept de l'autorité divise les opinions en deux camps. L'instrumentaliste accepte ce concept, l'individualiste le rejette ou cherche à en restreindre l'application. Une question importante demeure : un militaire a-t-il le droit de, ou peut-il en vertu d'une demande exécutoire, détenir une autorité qui ne peut être théoriquement attribuée qu'à la discrétion des FC?

La question des promotions explique bien le propos : un militaire détient-il un droit à la promotion? Les LPPM permettent l'approbation d'une promotion en cas de poste vacant à l'effectif des FC, et un militaire qui satisfait à certaines conditions et normes peut faire l'objet d'une recommandation en vue d'une promotion. Les rapports d'évaluation et les conseils de promotion au mérite contribuent de façon utile au processus d'approbation. Ces rapports et l'intervention de ces conseils de promotion permettent d'établir que la promotion est en soi un privilège accordé à la discrétion des FC. Considérons cependant les promotions non contrôlées de soldat à caporal et de lieutenant à capitaine. Pensons aussi aux promotions à l'enrôlement (ou après l'obtention d'un diplôme d'études) pour les médecins, les avocats, les policiers militaires, etc. Dans ces cas-là, la discrétion que doivent exercer les FC se trouve minimisée à un point tel que le militaire en vient à croire qu'il possède un droit de revendication à l'endroit des FC pour l'obtention de sa promotion. La perception compte : « J'aurais dû avoir ma promotion » est une doléance souvent entendue.

Si le concept d'autorité est la meilleure approche, et si le droit de revendication peut empiéter sur lui, alors la portée et la légitimité de la relation serviteur-maître installée à l'enrôlement peuvent en souffrir. On ne peut pas concilier l'attribution d'un privilège et le droit de le revendiquer. L'intention des FC d'accorder une autorité particulière perd sa raison d'être si le militaire a le droit de la revendiquer. Cela met en péril la notion de service envers la Couronne.

L'actuelle position *de jure* (de plein droit) des LPPM est contestée par la reconnaissance *de facto* (d'office) des intérêts des membres en ce qui touche l'autorité. Le service envers la Couronne s'en trouve faussé : le concept binaire hiérarchique est en voie de muter vers une dynamique sociale de participation davantage représentative d'un syndicat, d'une profession autogérée ou d'une association. La formule sacrée « À la Reine » s'oppose désormais à cette question contemporaine « Et puis moi? ».

## Libération

« Et puis moi? » est la question individualiste fondamentale en matière de libération. La libération peut être considérée sous au moins trois points de vue : a) cessation de service « au gré de »; b) exclusion par une profession autogérée; c) fin d'un contrat. Les LPPM de nos jours mélangent ces perspectives de façon surprenante. Ce faisant, la nature même des FC s'en trouve affectée, de même que leur aptitude à se gérer.

L'analogie avec la profession autogérée s'explique par la mutation de militaires dans des postes où ils sont autorisés à approuver la libération d'un autre militaire; la culture et les normes des FC sont intégrées dans le processus d'approbation et comportent un certain exercice d'autorégulation. Par contradiction, le modèle des FC exige explicitement un contrôle et une administration non démocratiques au niveau du CEMD. La nomination du CEMD par le gouverneur en conseil fragilise en théorie le modèle d'autogestion car le chef d'état-major de la Défense : a) n'est pas nécessairement le produit d'une culture grandement répandue au sein des FC; et b) il a les pouvoirs de changer cette culture. Une tension habite ce modèle.

Le modèle contractuel ne convient pas non plus parfaitement. Certes, il est vrai que la fin d'un emploi dans le privé et dans les FC peut s'expliquer par certains motifs comparables : a) la personne ne peut pas faire le travail; b) la personne ne veut pas faire le travail; c) l'organisation ne veut pas que la personne fasse le travail; et d) l'organisation n'a plus de travail à confier à la personne.

Cependant, il y a aussi des différences. Par exemple, le « rendement spécifique » – forcer la personne à travailler – distingue un emploi dans les FC d'un emploi dans le civil. Un employé civil a le droit (presque) absolu de quitter le travail, mais la loi et les règlements militaires (par exemple dans le cas d'une désertion) l'interdisent. Un contrat implique aussi des droits : un membre des FC a-t-il un droit exécutoire à un emploi dans les FC? La réponse standard est « non », tous les militaires servent supposément « au gré de », et la Couronne peut unilatéralement libérer ses serveurs. Deux précisions, cependant, viennent mettre un bémol à cette réponse : 1) les FC ne libèrent des militaires que sur la base de faits avérés, non par caprice; et 2) les FC appliquent à l'excès le principe d'équité procédurale, ce qui correspond pratiquement à la sécurité d'emploi. Ces deux précisions laissent entendre un pouvoir de gestion édulcoré.

Les LPPM portant sur les libérations alternent de nos jours entre ces trois différentes perspectives. Par exemple, il est difficile d'enlever à un militaire la chance de profiter d'un contrat comportant un bel emploi régulier avec pension à la clé. Et les militaires qui croient que leur libération était injustifiée apprennent avec mécontentement qu'ils n'ont pas de recours dans leur contrat. La confusion qui existe se comprend bien.

La dynamique sociale d'équipe vient exacerber le problème. En raison des conséquences néfastes d'une perte d'emploi, certains militaires qui régissent les FC en tant que profession peuvent hésiter à exclure un collègue qui ne fait pas l'affaire. Les personnes qui approuvent les libérations sont elles aussi des militaires. La présence d'une pensée syndicale – et d'une solidarité syndicale – parmi les membres des FC ne devrait pas être sous-estimée. L'autogestion entraîne des conflits d'intérêt, et des luttes pour satisfaire à la fois les intérêts du public et les intérêts d'un militaire. On peut en dire autant de nombreuses autres professions autogérées.



Photo de MCM n° 162/2011 M167 003 prise par le Capitaine Mathieu St-Amand

Il fut un temps où les LPPM sur les libérations amenaient des questions franches : a) que peut faire le militaire pour les FC? et b) les FC veulent-elles de ce militaire? Poser ces mêmes questions sans le moindre détour au nom de l'efficacité instrumentaliste nécessiterait un changement significatif dans les mœurs qui n'est peut-être plus possible pour les FC. Mais les LPPM ne comportent malheureusement pas d'autres solutions cohérentes. Si les FC sont une organisation instrumentaliste sérieuse, elles ne voudront pas de solutions de rechange. Elles chercheront plutôt des façons correctes – pas nécessairement correctes *au plan procédural* – de continuer à poser ces mêmes questions franches.

## L'élaboration des LPPM – Un véritable enfer

Plusieurs difficultés pratiques viennent aggraver les difficultés conceptuelles liées aux LPPM. Elles sont ici regroupées sous cette rubrique en compagnie d'idées mort-nées, attaquées à priori, ou perdues dans un dédale de procédures. Certaines de ces difficultés pratiques seront abordées ci-après.

La conception et la formulation des LPPM nécessitent l'utilisation d'un capital intellectuel rare, qui est également en demande un peu partout dans les FC. L'inaptitude à le mettre à contribution risque de donner des LPPM mal conçues, ayant pour point de départ cette insipide motivation « ...on doit faire quelque chose, voici quelque chose, on le fait ». Avec ce genre d'abdication se développe une tendance à ne produire que des clarifications ou modifications mineures à apporter aux LPPM. En conséquence, des bribes de LPPM tendent à se nourrir les unes les autres : les LPPM X créent un besoin perçu d'exception Y, dont les conséquences inattendues amènent à nuancer Z. Le champ des LPPM devient encombré et on s'y embourbe. Les LPPM deviennent une vaste jungle de cas d'exception.

Lorsqu'un champ conceptuel est en dormance, des corps étrangers peuvent le contaminer. Par exemple, une ordonnance existante, en apparence non sujette à controverse, peut être tout simplement modifiée dans sa présentation et l'on claironnera qu'elle a été améliorée – mais ce ne sera pas pour autant une nouvelle ordonnance novatrice. On assiste aussi à des cas où les pratiques courantes remplacent les concepts, par exemple, cette attitude administrative voulant que le concept X d'une LPPM ne puisse fonctionner, parce qu'on applique maintenant couramment le concept Y d'une autre LPPM.

L'élaboration des LPPM doit aussi tenir compte de cet ardent désir de consensus au sein des FC. Les initiatives qui

partent du haut vers le bas de la hiérarchie peuvent rapidement dévier de cet impératif de consensus si elles manquent de spécificité. Celles qui partent du bas vers le haut font face à de nombreux obstacles, y compris à la nécessité pour leurs auteurs de parvenir à un consensus horizontal plus large au fur et à mesure que les initiatives progressent verticalement vers le haut. Il faut sans cesse songer à rallier les gens, car le raisonnement et la motivation des auteurs des LPPM ne sont plus autant perceptibles aux yeux des personnes qui, loin d'eux, sont chargées d'appliquer ces initiatives. L'atteinte et le maintien du consensus drainent les énergies.

Une fois atteint, ce consensus demeure fragile, horizontalement et verticalement, jusqu'au moment de la publication des LPPM. Une seule voix discordante dans un milieu axé sur le consensus peut contrecarrer des mois ou des années de travail attentif. Les négociations – surtout dans le sens vertical de la hiérarchie – mettent aussi le consensus en péril. Elles peuvent même avoir trait parfois à des sujets non liés aux LPPM. La quintessence de ce phénomène a déjà été vécue par l'auteur de ces lignes qui avait constaté que l'application d'une politique à la grandeur des FC était reportée en raison d'une exigence d'un trouble-fête de niveau supérieur qui exigeait l'ajout d'un commis à son personnel : pas de commis supplémentaire, pas d'appui à la politique.

Il existe une menace encore plus insidieuse dans l'élaboration des LPPM : les membres des FC ont en effet des penchants idéologiques. Certains militaires, par exemple, sont instrumentalistes, certains autres, individualistes. Chaque occasion qui leur est offerte de participer à l'élaboration d'une LPPM constitue pour eux la chance de faire valoir leur parti pris. Cette menace peut surgir de partout de la part de n'importe qui.

Plusieurs filtres permettent d'identifier le type d'idéologue en présence. L'un d'eux est l'équité procédurale. Si le droit canadien exige le respect de l'équité procédurale dans l'application d'une LPPM lors de mesures administratives prises contre un militaire, les instrumentalistes et les individualistes conviendront de le faire. Si, toutefois, le droit canadien ne l'exige pas, l'instrumentaliste s'opposera alors généralement à l'équité procédurale, et l'individualiste favorisera généralement l'application de ce principe. De la même façon, le militaire centré sur le normatif prêchera « la bonne chose à faire », tandis que l'économiste conseillera l'adoption de l'option la plus efficace au plan économique (pas nécessairement la moins coûteuse). Le point clé est que tous les militaires occupant des postes liés aux LPPM se servent de leurs idées pour façonner ou tenter de façonner une politique; l'élaboration de LPPM est un exercice politique.

À la lumière des difficultés mentionnées ci-dessus, il n'est pas surprenant de constater que la fatigue et l'épuisement s'installent pendant le processus d'élaboration de LPPM. Utiliser son capital intellectuel dans une journée déjà occupée, arriver à voir clair dans une jungle de détails, éviter la controverse, mousser ouvertement ou subtilement ses principes idéologiques dans un projet donné, établir et maintenir – ou torpiller – un consensus, négocier avec d'autres participants et se montrer plus malin que les trouble-fêtes : tous ces exemples constituent des problèmes intimidants pour tout militaire devant participer à l'élaboration de LPPM. Ils sont particulièrement intimidants pour les militaires en brève affectation, novices dans le domaine des LPPM. Il est beaucoup plus facile de se la couler douce jusqu'à la fin d'une affectation. L'effort minimum

remplace l'effort réel. Malheureusement, il existe le risque que ce comportement devienne une norme acceptable.



Photo du MCN n° 15 (2011) (2017) prise par le Sargeant Norm McLean

Ces difficultés, et bien d'autres, dans cet « enfer », entraînent la lente glissade des LPPM vers la confusion et la complexité. Ce n'est pas là un sort enviable.

#### Que faut-il faire?

Beaucoup de solutions peuvent contribuer à réduire cette confusion et cette complexité des LPPM. Quatre pourraient avoir un véritable impact : 1) reconnaître le contexte propre aux LPPM; 2) établir une expertise en LPPM; 3) fixer un délai à l'élaboration des LPPM; et 4) imposer une vision entre toutes parmi les idéologies liées aux LPPM.

Le paradigme de la chaîne de commandement n'est pas une dominante dans le monde des LPPM. Celui-ci a plutôt adopté une certaine version chaotique du modèle de la démocratie de Westminster. Au sein des FC, il existe des partis politiques grincheux, des ministres indisciplinés, des députés d'arrière-ban turbulents, des groupes d'intérêts spéciaux, des lobbyistes retors, des grévistes bruyants, des syndicalistes militants, des juges supposément non partisans, des décisions judiciaires inattendues, des électeurs pointilleux, et des élections – c'est-à-dire des mutations – chaque année. Tous ces éléments influencent l'élaboration des LPPM.

L'analogie est juste, car de nombreux points traités dans les LPPM constituent la norme dans la société, ce qui a pour effet de créer une distance entre les LPPM et les nombreuses questions opérationnelles (qui d'un point de vue philosophique se comparent plus au positivisme scientifique et à la théorie du commandement souverain). L'analogie exige aussi de faire montre de réalisme dans ses attentes envers les leaders supérieurs des FC. Chercher à obtenir des directives nettes et précises des membres de la chaîne de commandement supérieure chargée des LPPM témoigne de naïveté. Leur silence ou inaction peut cependant s'expliquer partiellement et légitimement : ils ne peuvent exprimer une opinion de but en blanc sur une LPPM, sans compter qu'ils n'ont parfois aucun contexte pour les éclairer.

Ils pourraient être mieux informés par des experts. Dans tous les ministères gouvernementaux, l'élaboration d'une politique sophistiquée est reconnue comme une qualité professionnelle. En règle générale, les FC ne disposent pas de cette compétence pour l'élaboration de leurs LPPM. Les arguments, faciles à imaginer, visant à recourir aux services d'amateurs sont



minces et peu convaincants. Les FC pourraient tirer profit d'une expertise permanente en LPPM, qui aurait une connaissance évidente : 1) de l'histoire militaire administrative; 2) de l'art et de la compétence que constitue l'élaboration d'une politique publique; et 3) des principes du droit administratif. Situé près du sommet de la hiérarchie des FC, un petit groupe de professionnels des LPPM, d'une expérience respectable et très au courant du fonctionnement de l'organisation militaire, ayant pour tâche d'élaborer et de rédiger pour l'ensemble des FC des LPPM d'une importance stratégique mais d'application tactique – de l'enrôlement à la libération –, pourrait réduire la confusion et la complexité des LPPM et aider les leaders à transmettre leur vision.



Photo du MCN n° 122015-0029-03 prise par le Capitaine Brandon D. Connolly

Le développement de cette réflexion ne saurait continuer à l'infini. Passons maintenant à la solution suivante. *Être actif* ne signifie pas, ou si peu, *accomplir vraiment* quelque chose. Par exemple, il arrive que l'élaboration de nombreux projets LPPM n'aboutisse jamais. Les FC devraient adopter une date butoir pour chaque projet LPPM. À partir du moment où le leader supérieur détermine – indépendamment qu'il ait été ou non incité à le faire par quelqu'un de niveau inférieur – la nécessité d'une LPPM solide sur un sujet X, les FC devraient être en mesure de la produire dans un délai donné. L'unification et l'intégration des FC sont passées du concept à la réalité en moins de cinq ans. La participation des États-Unis à la Deuxième Guerre mondiale a duré moins de quatre ans. Par comparaison à la grande envergure de ces deux dernières entreprises, il est permis de croire qu'un délai d'une année serait un objectif raisonnable pour les experts en LPPM chargés de mener à terme une LPPM solide sur les sujets même les plus difficiles qui soient.

Mais il faut probablement encore quelque chose de plus.

La structure des LPPM à laquelle se conforment toujours les FC d'aujourd'hui a été mise en place en 1950. Elle a ensuite évolué au milieu des années 1960. Depuis, elle est demeurée pratiquement inchangée. Peu de membres des FC se rappellent vraiment bien les années 1950 et 1960. On sait cependant que les FC et leurs membres ont changé. La structure, quant à elle, doit maintenant résister à des concepts qui s'entrechoquent. L'intégration sociale, l'effet irradiant des valeurs constitutionnelles, l'égalitarisme, le contrat, l'individualisme, l'économie légale, l'instrumentalisme, le collectivisme, le « contrat social », l'équivalence dans la fonction publique, le

féodalisme (« au gré de »), et les autres philosophies, notions et tendances perceptibles, ce sont toutes là de grandes idées qui se disputent une place de choix dans les LPPM d'aujourd'hui. Toutes ces idées ont été soumises à un brassage, mais la fusion n'a réussi que dans très peu de cas.

Je suis d'avis que les LPPM opposent aujourd'hui deux antagonistes principaux : a) l'instrumentalisme; et b) l'individualisme. (Certes, l'économie est une variable omniprésente, mais elle ne fait peut-être qu'influencer les choix effectués à la lumière d'autres variables.) L'instrumentalisme s'impose pour les FC : tout sert à défendre le Canada, à livrer et à remporter des guerres. L'individualisme est un fait de société : la personne passe avant tout. Le présent article illustre principalement la conclusion que les intervenants en matière de LPPM doivent constamment composer avec les tenants de l'instrumentalisme et de l'individualisme. Ni l'un ni l'autre ne domine; ni l'un ne l'autre ne se rend. L'enjeu, le terrain vital stratégique pour les FC, est la conception, l'élaboration et la mise en application des LPPM. La prolongation du combat n'est pas dans le meilleur intérêt des FC.

Pour parvenir à la cohésion dans les LPPM, il est nécessaire d'appliquer la doctrine du monisme et de faire preuve de cohérence. Le monisme considère que chaque personne, chaque chose est régie selon un seul principe, un principe maître. La cohérence est l'application régulière du principe maître dans l'expression des règles. Les règles des LPPM – la loi est politique et la politique est loi – sont sur le point d'être affectées par une dynamique peu enviable : une fragmentation en un ensemble chaotique de règles insignifiantes n'ayant plus de tout cohérent. C'est là une situation insoutenable qui sera de plus en plus difficile à gérer. La complexité et la confusion menacent.

Que faut-il faire? Les FC doivent absolument choisir entre deux concepts incompatibles : l'instrumentalisme ou l'individualisme. L'un peut tempérer l'autre, mais un seul doit dominer. Un choix clair et décisif qui exprime et impose la voie idéologique à suivre à la grandeur des FC contribuera pour beaucoup à résoudre les nombreux problèmes liés aux LPPM modernes.

**RMG**



Photo du MCN n° 022015-0087-03 prise par le Capitaine Laura Murphy





Photo de Lockheed Martin

Premier vol de nuit d'un F35A de Lockheed Martin, le 18 janvier 2012.

## LA PROCHAINE GÉNÉRATION DU CLUB DES CHASSEURS : COMMENT L'ÉVOLUTION DES MARCHÉS FAÇONNERA-T-ELLE LE DÉBAT SUR LES F35 DU CANADA?

par Marco Wyss and Alex Wilner

### Introduction

**L**e marché international des chasseurs à réaction se dirige vers une période de bouleversements. De nouveaux aéronaves dotés de la technologie de « cinquième génération » passeront bientôt à l'étape de la production, et l'on s'attend à ce qu'ils entrent en service au sein des forces militaires au cours de la prochaine décennie. Lorsque ce sera le cas, certains producteurs d'avions de combat seront éclipsés par des rivaux en plein essor; d'autres cesseront peut-être tout simplement d'exister. Il y a fort à parier que l'industrie du chasseur à réaction sera de plus en plus polarisée. Les Américains et les Russes continueront de prédominer, mais ils seront rejoints par la Chine. L'Europe, en revanche, sera vraisemblablement reléguée au second rang.

Les exigences technologiques changeantes et la future structure de l'industrie du chasseur à réaction laisseront une empreinte sur la force aérienne du Canada. Les tendances mondiales en ce qui concerne la production du matériel militaire important car l'endroit où Ottawa se procure ses armes peut être tout aussi important que le produit qu'elle achète. Le commerce des armes est un champ de mines politique. Il y a des coûts associés à l'achat de chasseurs à réaction qui dépassent largement la valeur pécuniaire de chaque appareil. Le commerce des

armes et le transfert de technologies militaires de pointe entre les États sont davantage dictés par l'aspect politique que par les motifs stratégiques. En tenant compte de tous les éléments, et malgré le débat en cours sur l'achat prévu par le Canada d'un avion de combat interarmées (JSF), le F35 Lightning II de Lockheed Martin, il faut admettre que le Canada détient très peu de solutions de rechange acceptables.

*M. Marco Wyss, Ph.D est chercheur principal au Center for Security Studies (CSS) du Swiss Federal Institute of Technology (ETH), à Zurich. Il a fait ses études doctorales aux universités de Nottingham et de Neuchâtel et il détient des maîtrises de l'université de Neuchâtel et de l'Institut de hautes études internationales et du développement, à Genève. Avant d'entrer au service du Centre, il a occupé des postes d'assistant à l'université de Neuchâtel, et il a été chercheur invité à la London School of Economics and Political Science et professeur invité à la Elliott School of International Affairs de la George Washington University.*

*M. Alex Wilner, Ph.D. est chercheur principal au CSS. Originaire de Montréal, il détient un doctorat et une maîtrise de l'Université Dalhousie et un baccalauréat de l'Université McGill. Il a publié de nombreux travaux, notamment dans Comparative Strategy, Perspectives on Terrorism, le Journal of Strategic Studies, Studies in Conflict and Terrorism, le Israel Journal of Foreign Affairs, le International Journal, The Globe and Mail, et le National Post.*

Le JSF demeure un programme litigieux, bien que prometteur. L'appareil est produit par un consortium de huit partenaires (de participation inégale) dirigé par les États-Unis, duquel le Canada est un membre junior<sup>1</sup>. Lorsqu'il sera à l'état opérationnel, le F35 sera le chasseur polyvalent le plus sophistiqué qui soit. Même s'ils ne représentent pas une révolution technologique profonde, le F35 et ses contemporains de cinquième génération émergents représentent l'avenir. Les principaux alliés du Canada ont déjà signalé leur intention de piloter des F35. Pour le Canada, emboîter le pas c'est garantir l'interopérabilité. Et puisque l'incertitude est l'unique certitude dans les relations internationales, le fait de s'assurer que les pilotes canadiens font voler les meilleures machines lors des combats futurs contribuera grandement à faire en sorte qu'ils accomplissent leur travail de façon sécuritaire et rapide. Naturellement, le JSF a ses défauts. Le programme, qui a connu de multiples retards de production et de mise à l'essai, s'avère excessivement dispendieux. Néanmoins, l'essentiel demeure : si les Canadiens veulent équiper leur force militaire des armes les plus perfectionnées disponibles, les considérations politiques ainsi que les forces du marché confirment pratiquement que leur seule option d'aéronef possible est le F35.

Notre argumentation est structurée comme suit. Nous débutons en exposant les arguments traditionnels à la fois des promoteurs du F35 et de ceux qui s'y opposent. Nous poursuivons avec une analyse de l'industrie mondiale en constante évolution des chasseurs à réaction en illustrant la façon dont l'appareil de cinquième génération transformera le marché. Dans la troisième section, nous abordons la théorie et l'aspect politique de l'achat d'armes. Nous concluons ensuite en nous penchant sur les options d'acquisition du Canada en tenant compte des changements du marché et des considérations pratiques.

### Le F35 : le débat d'aujourd'hui

En juillet 2010, le Canada a signifié son intention d'acquérir 65 appareils F35 Lightning II<sup>2</sup>. Cette décision a soulevé un débat ardent qui est par la suite devenu un thème principal de l'élection fédérale de mai 2011. Le débat est ponctué de plusieurs suppositions contradictoires.

En général, les promoteurs du F35 s'appuient sur quatre arguments. Premièrement, ils avancent que le Canada doit remplacer ses CF18 Hornet par un chasseur à réaction à la fine pointe pour assurer sa souveraineté et protéger ses intérêts régionaux. Le Lieutenant-général (à la retraite) Lloyd Campbell, ancien chef d'état-major de la Force aérienne canadienne, ajoute que la complexité de la protection de la souveraineté du Canada exige un *aéronef avec équipage* plutôt qu'un véhicule aérien sans pilote (UAV) ou un drone de combat<sup>3</sup>. En termes simples, le F35 aidera à faire en sorte que le Canada puisse continuer à défendre ses intérêts nationaux tout en collaborant efficacement avec les États-Unis au sein du Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD).



Un CF18 Hornet dans un paysage nordique. La durée de vie utile de ces avions arrive très bientôt à son terme.

Deuxièmement, les promoteurs du JSF suggèrent que puisque personne n'est en mesure de prévoir la nature, la férocité ou la situation géographique des futures missions de combat, il serait prudent pour le Canada de se préparer à tous les scénarios possibles en se dotant du meilleur matériel disponible. La guerre aérienne libyenne de 2011 en est un exemple concret. Rares étaient ceux qui pensaient que le Canada serait appelé à soutenir l'OTAN pour assurer le respect de la mission mandatée par les Nations Unies en Afrique du Nord. Le fait que le Canada ait déployé sept chasseurs CF18 (accompagnés de plusieurs avions de reconnaissance et de ravitaillement en vol) et largué 330 bombes à guidage laser sur des cibles au cours des trois premiers mois de combat seulement a pris les analystes par surprise. Le conflit libyen démontre encore une fois que les pilotes de chasseurs canadiens pourraient se voir confier à tout moment des missions de combat multilatérales imprévues largement au-delà du champ traditionnel des opérations du Canada. Le F35 permet au Canada de se protéger contre les « inconnus inconnus » des affaires internationales. Malgré ce que le théoricien et historien militaire israélien Martin van Creveld décrit comme la « chute de la puissance aérienne » et, en dépit du rôle que jouent les hélicoptères et les drones dans les opérations anti-insurrectionnelles comme celles menées en Afghanistan, les chasseurs avec pilote ne sont toutefois pas encore désuets<sup>4</sup>.

Troisièmement, les promoteurs invoquent l'histoire canadienne pour démontrer qu'Ottawa n'opère que rarement, sinon, jamais, dans un théâtre de guerre sans ses alliés. Si le Canada souhaite employer sa puissance aérienne pour tout autre motif que celui de défendre sa souveraineté au cours des prochaines décennies, l'interopérabilité militaire avec ses alliés sera cruciale<sup>5</sup>. Chaque fois que le Canada a déployé ses CF18 à l'échelle internationale (la guerre du Golfe de 1990-1991, la campagne aérienne au Kosovo de 1998-1999 et la campagne aérienne en

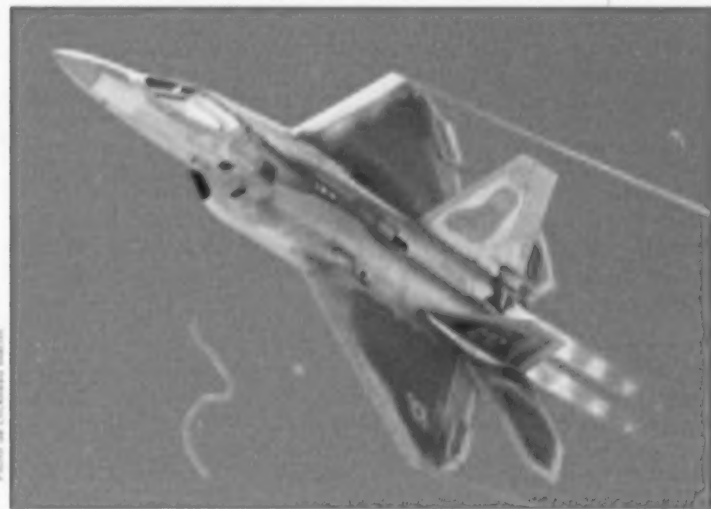
Libye de 2011), cela s'inscrivait dans le cadre d'une coalition. Les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie, le Danemark, l'Italie, les Pays-Bas, la Turquie et la Norvège sont tous susceptibles de piloter des F35 d'ici 2020. L'avantage de se joindre à eux est l'assurance de l'interopérabilité. Le Canada peut choisir de piloter d'autres appareils au combat, mais cela comporte des risques lorsque l'on fait partie d'une coalition. Aux premières aubes du conflit libyen, par exemple, huit chasseurs JAS Gripen, la contribution de la Suède à la mission, étaient immobilisés à la base aérienne Sigonella en Sicile parce que le carburant tenu par la base n'était pas compatible avec l'appareil suédois. « Cela aurait dû être examiné dès notre arrivée », a avancé le Lieutenant-colonel Mats Brindsjö, dirigeant du Swedish Air Operation Center, « mais nous n'avons pas eu le temps à cause de tous les autres détails »<sup>8</sup>. Malheureusement pour les Suédois, la capacité de prévoir les menus détails est une exigence préalable pour participer dans un théâtre de conflit. Lorsque le Canada fera voler les F35 aux côtés de ses alliés dans un environnement de combat, il s'assurera que ses pilotes détiennent les bons outils leur permettant de travailler efficacement et en toute sécurité avec les autres.

Finalement, et surtout, le F35 est un chasseur de cinquième génération. Cette catégorie d'appareils présente tous les aspects de la furtivité avec armement interne, une agilité extrême, la fusion complète des données des capteurs, des systèmes d'avionique intégrés (la série complète d'instruments de communication, de navigation, d'affichage et de contrôle) et certaines ou l'ensemble des capacités de croisière supersonique (l'aptitude à voler à une vitesse supersonique en continu sans avoir recours à la postcombustion)<sup>9</sup>. Bien que le F35 ne soit pas conçu pour la croisière supersonique et qu'il opère en postcombustion<sup>10</sup>, les autres propriétés principales de cinquième génération lui sont intégrées, ce qui réduit considérablement sa vulnérabilité. En outre, la synthèse des données dans le poste de pilotage permet au pilote d'avoir une meilleure vue d'ensemble de la situation tactique conformément à la doctrine de la guerre réseaucentrique. Le Lieutenant-général André Deschamps, qui occupe actuellement le poste de chef d'état-major de l'Aviation royale canadienne, soutient que le F35 est « [...] révolutionnairement différent en terme de capacité [...] »<sup>11</sup>. Il aura un avantage qualitatif sur les modèles antérieurs de quatrième génération, comme le CF18, et les modèles améliorés, tels que le F18 Super Hornet. Le seul appareil de cinquième génération

opérationnel comparable est le F22 Raptor, qui est piloté exclusivement par la United States Air Force. Cependant, Washington est en train de mettre un terme progressivement à la production du Raptor puisqu'elle a fondé tous ses espoirs sur le F35<sup>12</sup>.

Les opposants au F35 protestent de plusieurs façons. Premièrement, ils prétendent que le Canada s'est rangé du côté du JSF trop rapidement et soutiennent qu'il faudrait considérer d'autres appareils. Ils citent également le conflit en Afrique du Nord en exemple, démontrant que les CF18 du Canada ont accompli un travail exemplaire en Libye. Alors, pourquoi acheter le très onéreux F35 si des modèles moins sophistiqués, comme le Super Hornet, peuvent répondre aux besoins du Canada? Selon les détracteurs du F35, la guerre aérienne libyenne met en relief l'utilité continue de cette génération d'appareils. La meilleure option du Canada est donc de procéder à un appel d'offres concurrentiel qui tient compte de solutions de rechange au JSF. Comme l'ont récemment démontré l'Inde et l'Australie par leur acquisition de chasseurs de quatrième génération, il est possible de se procurer des appareils sophistiqués auprès d'un certain nombre de sources, et, à l'instar de ce que font actuellement les États-Unis avec leur flotte de F15 et de F16, les appareils moins récents peuvent être modernisés afin d'en prolonger la durée de vie<sup>13</sup>. Les détracteurs indiquent que le Canada pourrait également se procurer une solution de rechange au F35. Cette critique, cependant, ne tient pas compte du fait que l'Inde et l'Australie tentent de combler des lacunes à moyen terme au niveau de leur capacité nationale plutôt que de remplacer entièrement les options de cinquième génération. L'Australie a indiqué qu'elle piloterait le F35 et l'Inde s'est engagée dans le projet de chasseurs de cinquième génération de la Russie. Aucun de ces pays ne remplace ces futures acquisitions par des chasseurs de quatrième génération améliorés. Au lieu de cela, ils s'assurent de disposer de la capacité à court terme nécessaire pour défendre convenablement leurs intérêts en attendant que soit terminée la période d'intégration des chasseurs de cinquième génération nouvellement acquis au sein de leurs flottes<sup>14</sup>.

Deuxièmement, certains critiques laissent entendre que le F35 n'est pas un chasseur à réaction aussi efficace que ce que les promoteurs avancent. Winslow Wheeler, directeur du projet de réforme militaire au US Center for Defense Information, s'en prend à la « rhétorique sur le rendement » qui accompagne le F35, soutenant que ses capacités de furtivité sont exagérées, que l'appareil est « volumineux » et que son moteur est moins efficace que ce qui était prévu<sup>15</sup>. D'autres détracteurs laissent entendre que l'appareil n'aura pas la capacité de communiquer avec l'Arctique canadien jusqu'à ce que le logiciel adéquat soit disponible en 2019<sup>16</sup>. Le F35 a également connu certaines difficultés au cours de l'étape de mise à l'essai. En mars 2011, par exemple, on a observé une défaillance des deux générateurs sur un F35 Lightning II. Tous les F35 ont été cloués au sol et les essais ont été suspendus jusqu'à ce que le problème soit réglé. D'autres critiques affirment que la capacité polyvalente du F35 ne permet pas de bien répondre aux critères individuels, ce qui serait le cas avec différents modèles d'aéronefs distincts<sup>17</sup>. Les critiques en viennent à la conclusion que le Canada devrait à tout le moins attendre que tous les essais aient été réalisés avant de confirmer l'acquisition des F35. Certes, le F35 fait toujours l'objet d'essais, et il reste de nombreuses questions en ce qui concerne son rendement. Mais à mesure que les essais avancent, ils semblent dévoiler des caractéristiques de vol semblables à celles du F/A-18



Un F22 Raptor de Lockheed Martin se livrant à des acrobaties aériennes de précision au spectacle aérien de Fort Worth Alliance Airport, les 30 et 31 octobre 2011.



Hornet et meilleures que celles-ci<sup>16</sup>. En outre, en plus de la furtivité, Lloyd Campbell explique que la « grande force » du JSF « réside dans ses systèmes intégrés de détection défensive et offensive qui servent à détecter, identifier et contrer tout ce qui l'entoure, de jour comme de nuit »<sup>17</sup>. On peut soutenir qu'il est fort probable que le F35 surclassera les générations antérieures de chasseurs.

Troisièmement, les détracteurs montrent du doigt le coût du JSF. La majeure partie du débat au Canada et ailleurs a été axée sur la hausse des coûts du programme. Le Canada a engagé une somme de 9 milliards de dollars pour l'acquisition de 65 appareils accompagnés de simulateurs, de pièces de rechange et d'autre matériel. Les critiques soutiennent que ces chiffres sont nettement erronés. Wheeler fixe le prix unitaire de chaque F35 à 155 millions de dollars, non pas aux 70 millions de dollars suggérés par le gouvernement canadien. Puis, en mars 2011, le directeur parlementaire du budget (DPB) du Canada a prévu que le coût total d'acquisition de 65 F35 sur une période de 30 ans serait de près de 30 milliards de dollars. Cependant, d'autres, tels que David Perry, candidat au doctorat et analyste de défense au sein de l'Institut de la Conférence des associations de la défense, ont démontré la difficulté d'indiquer avec précision les coûts unitaires et d'ensemble du JSF. Après avoir comparé des chiffres du ministère de la Défense nationale, du DPB et du Bureau de responsabilité gouvernementale des États-Unis, Perry indique que cet exercice « est trompeur puisque l'on compare essentiellement des pommes avec des oranges »<sup>18</sup>. Le F35 est assurément onéreux, mais on ne sait pas vraiment dans quelle mesure.

Enfin, compte tenu des menaces formulées par les sénateurs américains John McCain et Carl Levin en vue de s'opposer aux changements aux budgets de défense pour absorber les dépassements de coûts du JSF, on craint que les États-Unis laissent tomber entièrement le programme de F35. Le Secrétaire à la Défense des États-Unis, Leon Panetta, a proféré des menaces similaires en novembre 2011 lorsqu'il a prévenu que les coupes sévères dans le budget de la défense mèneraient à l'annulation du programme<sup>19</sup>. En dépit des contraintes financières, ces craintes sont non fondées<sup>20</sup>. Malgré les dépassements de coûts bruts, le programme JSF est considéré comme essentiel à la

sécurité nationale américaine. Washington a fondé tous ses espoirs sur le F35 quant à l'équipement futur de ses forces armées. Il s'agit de l'unique chasseur avec pilote en cours de développement aux États-Unis. L'abandon du programme laisserait les États-Unis sans chasseurs de la prochaine génération et avec peu de moyens pour organiser de façon crédible sa puissance aérienne au cours des prochaines décennies. De plus, le JSF, qui a été conçu pour remplacer de nombreux types d'avions, maintiendra de ce fait un quasi-monopole du marché occidental des chasseurs<sup>21</sup>. Le fait que de nombreuses forces aériennes envisagent de remplacer leurs flottes de chasseurs de quatrième génération qui vieillissent rapidement par des modèles de la prochaine génération comme le F35 devrait permettre aux Américains de recouvrer certains coûts du programme. En plus des neuf partenaires JSF, Singapour et Israël planifient leurs propres acquisitions. Au cours des prochaines années, il est possible que les États-Unis élargissent le bassin d'acheteurs potentiels du F35. Ils semblent prêts à offrir l'avion au Japon (acceptation du F35 par le Japon annoncée le 19 décembre 2011-éd.) et à l'Inde, par exemple, et tout porte à croire que Washington pourrait finalement, au cours des prochaines décennies, offrir une version de l'avion à réaction aux Émirats arabes unis et à l'Arabie saoudite<sup>22</sup>.

#### Le F35 : Le débat de demain<sup>23</sup>

Pour prendre une décision éclairée par rapport au prochain chasseur à réaction du Canada, il faut aller au-delà du débat actuel et tenir compte des facteurs internationaux. La situation la plus préoccupante est l'évolution de la dynamique du marché mondial de l'avion de combat. Au Canada, la plus grande partie du débat sur le F35 n'a toujours pas pris ces facteurs en compte. Si les Canadiens veulent doter leur force aérienne des meilleurs outils disponibles, il semble logique de se concentrer sur la technologie de la prochaine génération. Il ne sert à rien de revenir en arrière. L'avenir repose sur les chasseurs de cinquième et non pas de quatrième génération. Bien que les critiques aient raison de soulever les défauts et les coûts du F35, aucun d'entre eux ne nie le fait que l'avenir de l'industrie internationale du chasseur finira par s'articuler autour de la technologie de cinquième génération. C'est plutôt l'endroit où la technologie est basée qui déterminera les options d'achat du Canada.



Le poste de pilotage de haute technologie du F35 Lightning II de Lockheed Martin.



## Marché du chasseur de quatrième génération

À l'heure actuelle, le marché mondial des avions à réaction de combat est dominé par les chasseurs de quatrième génération et leurs cousins modernisés, connus sous les noms de chasseurs des générations 4+ et 4++. Les aéronefs de quatrième génération intègrent le radar à impulsions Doppler et les missiles de détection et de tir vers le bas (qui aident à repérer et à déceler les cibles) ainsi qu'une manœuvrabilité améliorée. Les chasseurs modernisés 4+ et 4++ présentent des capacités supplémentaires : grande agilité, fusion des capteurs et réduction de signature pour la première catégorie; et radar à balayage électronique actif (un système pourvu d'un faisceau à guidage électronique), capacité furtive partielle et, dans une certaine mesure, capacité de croisière supersonique, pour la deuxième catégorie<sup>24</sup>. Dans le contexte des conflits d'aujourd'hui, ces aéronefs demeurent très compétitifs. Par exemple, au cours de la campagne aérienne libyenne, le Rafale français, le Gripen suédois, le Eurofighter Typhoon piloté par les Britanniques et les F16 américains ont tous eu de bons résultats.



Un F-15 Silent Eagle de Boeing tire un missile air-air AIM-120.

En termes de répartition du marché, seuls 12 pays fabriquent des chasseurs. Bien que l'industrie soit détenue principalement par des intérêts privés, peu de programmes de développement militaire peuvent survivre sans l'appui de leurs propres gouvernements. Il est donc courant d'assimiler la production d'un aéronef à réaction à un programme national. Actuellement, la Chine, la France, l'Inde, le Japon, la Russie, la Suède et les États-Unis conçoivent et fabriquent des chasseurs à réaction. Le Pakistan possède également un programme indigène, le JF-17 Thunder, qui est dirigé dans une large mesure par la Chine, qui a participé à la conception du chasseur<sup>25</sup>. Un consortium multinational européen constitué de l'Allemagne, de l'Italie, de l'Espagne et du Royaume-Uni a été formé pour produire le Typhoon.

Parmi tous les producteurs, les États-Unis et la Russie dominent le marché. Leurs aéronefs de génération 4+ et 4++ (les différentes versions modernisées des F15 [comme le F15 Silent Eagle], le F16 et le F/A18 américains et les Su-30MK, Su-35, MiG-29SMT et MiG-35 russes) sont (et on s'attend à ce qu'ils soient) exportés en assez grandes quantités<sup>26</sup>. Entre 2005 et 2009, les Américains ont exporté 331 nouveaux appareils (et en ont produit un nombre similaire pour leurs propres besoins) tandis que les Russes ont exporté 215 chasseurs, ce qui se traduit par 34 et 22 pour cent du marché international. Les expor-

tations d'autres pays, qui approvisionnent principalement leurs propres forces aériennes, sont comparativement faibles. Dans le cas de la Chine (41 exportations), la situation est intentionnelle. La première préoccupation de Beijing est d'équiper la force aérienne de l'Armée de Libération Populaire aussi rapidement que possible, ce qui cadre avec son livre blanc de 2008 et sa stratégie défensive d'interdiction d'accès/de secteur<sup>27</sup>. Cependant, les trois producteurs européens, qui tiennent à récupérer les coûts de leurs programmes au moyen de ventes externes, n'ont toujours pas réussi à pénétrer le marché. Au cours des cinq dernières années, la Suède a vendu 37 Gripen, le consortium Eurofighter a exporté seulement 24 aéronefs, alors que la France n'a pas encore vendu un seul Rafale à l'étranger<sup>28</sup>. À ce jour, Paris s'est montrée remarquablement incapable d'obtenir et de conserver une commande pour son chasseur. Par exemple, en novembre 2011, les Émirats arabes unis (malgré une campagne publicitaire agressive et la contribution personnelle du président français Nicolas Sarkozy) ont adressé à la France des « reproches éinglants » en mettant le Rafale sur la touche<sup>29</sup>. Par ailleurs, le JF-17 pakistanais, abordable et de

conception simple, pourrait en fin de compte se révéler un produit d'exportation réussi, particulièrement dans les pays en développement.

Le petit groupe de pays producteurs sollicite des contrats auprès d'un large éventail de pays qu'il approvisionne également. La plupart des avions de combat exportés depuis 2005 ont été envoyés en Inde, en Israël ou aux Émirats arabes unis, dont les acquisitions comptent approximativement pour un tiers des ventes à l'échelle internationale. Alors que la Chine est principalement approvisionnée par la Russie, d'autres pays, comme Israël, les Émirats arabes unis, la Corée du Sud et Singapour, se procurent la plupart de leurs avions de combat auprès des États-Unis. La Suède a vendu de plus petits lots de Gripen à la République tchèque, la Hongrie et la Thaïlande. L'Allemagne et le Royaume-Uni ont obtenu des résultats limités en vendant l'Eurofighter à l'Autriche et à l'Arabie saoudite<sup>30</sup>. L'Australie achète – comme nous l'avons mentionné plus tôt – deux douzaines de Super Hornet des États-Unis pour combler les lacunes jusqu'à la livraison de ses F35<sup>31</sup>. Les pays producteurs courtisent également de plus petits pays tels que la Suisse, pour obtenir des commandes<sup>32</sup>. Toutefois, les programmes d'acquisition les plus controversés sont ceux des puissances montantes que sont l'Inde et le Brésil. En avril 2011, le programme d'avions de combat polyvalents moyens de l'Inde – un projet de 10 milliards de dollars pour acheter environ 125 chasseurs – a finalement réduit la concurrence internationale au Rafale et au Typhoon, frappant durement les producteurs américains<sup>33</sup>. En ce qui concerne le programme brésilien, estimé à environ 4 à 7 milliards de dollars américains, le Super Hornet, le Rafale et le Gripen sont toujours dans la course. Le programme accuse toutefois des retards<sup>34</sup>. De façon plus générale, en tenant compte des budgets de défense chambranlants de l'Occident, les fabricants d'avions à réaction se concentrent de plus en plus sur le marché prometteur de l'Asie<sup>35</sup>.

*\*Mise à jour – Cependant, le 13 février 2012, l'Indian Air Force a annoncé son intention d'acheter 126+ Dassault Rafales envers la modernisation de la force de chasse.*



Photo de Lockheed Martin

À l'évidence, la production et l'achat de chasseurs à réaction sont une affaire dynamique et très concurrentielle. À vrai dire, l'avion de combat domine les transferts d'armes internationaux. Selon le Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), les chasseurs à réaction et leurs armes et composants connexes comptent pour 33 pour cent du « volume de transferts d'armes principales » parmi et entre les États. Il convient également de noter qu'au palmarès des cent entreprises productrices d'armes les plus importantes au monde, les trois qui figurent au haut de la liste fabriquent des avions à réaction de combat, et les dix premières produisent des avions à réaction ou des composants et des armes destinées aux avions à réaction<sup>10</sup>.

#### Passage à la cinquième génération

La guerre et la technologie vont de pair. Comme l'a indiqué Martin van Creveld, « [...] la guerre [et le matériel pour faire la guerre] est complètement imprégnée de la technologie et régie par celle-ci »<sup>11</sup>. Il reste que la technologie évolue et, qu'en conséquence, le marché des armes change. Il serait prudent pour les Canadiens d'éviter de se laisser influencer indûment par les forces du marché actuel lorsqu'ils songent à leur prochain achat de chasseurs. L'apparition du chasseur de cinquième génération fera des gagnants et des perdants à l'échelle mondiale. Bien que les États-Unis aient amorcé le développement du JSF (son deuxième modèle de cinquième génération), dans les années 1990, d'autres pays sont en train de les rattraper. Dans un proche avenir, les États-

Unis seront rejoints d'abord par la Russie et ensuite par la Chine. Fait important pour les Canadiens, il est peu probable que les producteurs européens soient en mesure de conserver leur position actuelle dans le marché émergent. Que ça nous plaise ou non, l'époque des chasseurs européens tire à sa fin et l'industrie pourrait devenir, avec le temps, un « duopole États-Unis-Asie »<sup>12</sup>. Et jusqu'à ce que (et à moins que) les Japonais ou les Sud-Coréens prennent de sérieux engagements pour faire progresser leurs propres projets de la prochaine génération au-delà de l'étape de la planche à dessin, la seule option réaliste du Canada pour l'acquisition d'appareils de cinquième génération est de faire affaire avec les États-Unis, la Russie ou la Chine.

Malgré ses récents problèmes techniques, le F22 Raptor américain est le seul aéronef de cinquième génération entièrement élaboré et opérationnel. Toutefois, comme nous l'avons indiqué, sa production a été interrompue<sup>13</sup>. Les États-Unis comptent entièrement sur le JSF, qu'ils utiliseront pour remplacer leur flotte actuelle. Au départ, plusieurs configurations du F35 étaient prévues pour la force aérienne, la marine et le Corps des marines des États-Unis. Toutefois, en raison de problèmes techniques, de retards dans les essais et de difficultés budgétaires, le développement du modèle à décollage court et à atterrissage vertical a été mis sur la glace pour un temps et on a mis un terme aux plans pour un autre moteur à réaction<sup>14</sup>. À l'heure actuelle, le Pentagone prévoit acheter environ 2 400 unités au cours des trois prochaines décennies, et 600 aéronefs sont destinés à l'exportation. En raison de la crise financière internationale de 2008 et des mesures d'austérité résultantes prises par plusieurs gouvernements, les achats de F35 pourraient être réduits<sup>15</sup>.

Néanmoins, le F35 sera le premier avion à réaction de combat de cinquième génération disponible sur le marché et il demeure très loin devant ses concurrents potentiels en ce qui concerne les essais. Malgré de légers contretemps, le F35 a été piloté plus de 750 fois entre le début des essais en vol en 2006 et mars 2011, et, en octobre 2011, ses capacités de décollage court et d'atterrissage vertical ont été démontrées avec succès à



Photo de Reuters - © AFP/2011, prise par U. Berg - Agence

Un Sukhoi T50 russe en pleine action, le 17 août 2011.

bord du USS Wasp<sup>47</sup>. Bien que les dépassements de coûts et les retards de productions du programme se soient avérés inquiétants et pénibles, le programme de développement va de l'avant. En juillet 2011, par exemple, le F35 a été livré à la base aérienne Eglin, en Floride, où il sera utilisé pour former de nouveaux pilotes. Il s'agit du troisième modèle de production à l'appui des missions d'essai<sup>48</sup>. Et selon le directeur du programme JSF, le Vice-amiral américain David Venlet, les F35 « [...] sont en avance sur leurs objectifs pour le programme d'essai (2011) et ils ont plus que rattrapé leur retard présumé de 2010 »<sup>49</sup>. Si tel est le cas, les essais pourraient être de retour sur la bonne voie.

À l'exception des États-Unis, c'est la Russie qui a fait les progrès les plus remarquables au chapitre du développement d'un chasseur de la prochaine génération. Même si l'industrie des avions de la Russie n'est aujourd'hui qu'une ombre de ce qu'elle était à l'époque soviétique, Moscou a fait de grands progrès au cours des dernières années. Elle a déployé des efforts énormes pour moderniser sa force aérienne et réorganiser l'industrie de l'aviation partiellement privatisée<sup>50</sup>. Tout comme les États-Unis, elle a entrepris le développement d'un avion de cinquième génération dans les années 1990. Au début des années 2010, le prototype, appelé Sukhoi T-50 ou PAK-FA, a été soumis à des essais en vol. En août 2011, dans le cadre du spectacle aérien international MAKS, à Zhukovsky, l'avion à réaction a réalisé son premier vol de démonstration<sup>51</sup>. Bien qu'il ait éprouvé des problèmes moteurs à Zhukovsky, et qu'il doive surmonter plusieurs difficultés importantes sur le plan du développement avant qu'on puisse le comparer convenablement au F35, le PAK-FA promet d'être un avion très concurrentiel. Même si ses capacités précises demeurent classifiées, il semble posséder les caractéristiques d'un chasseur de cinquième génération<sup>52</sup>. L'appareil a également obtenu un appui à l'échelle internationale : l'Inde, qui s'est engagée dans le projet, compte sur la Russie pour lui procurer son chasseur de la prochaine génération<sup>53</sup>.

Pour ce qui est de la Chine, son industrie des avions a fait un indéniable pas de géant<sup>54</sup>. Beijing a réalisé d'énormes investissements dans l'industrie de l'aviation sous contrôle de l'État dans l'espoir de moderniser sa force aérienne. Jusqu'à récemment, la Chine importait des avions de la Russie ou produisait des versions autorisées ou modifiées des modèles russes. Mais dans l'intervalle, la Chine a également réalisé ses propres avancées indigènes. Le Chengdu J10 est le premier chasseur à réaction moderne de Beijing. Puis, au début de 2011, la Chine a pris le monde par surprise en dévoilant le prototype de son chasseur de cinquième génération, le J20<sup>55</sup>. Bien qu'on en sache peu sur l'avion, il semble intégrer les moteurs et la technologie russes. Si tel est le cas, il est possible que les dernières avancées de la Chine soient le résultat de l'achat de chasseurs russes et d'ingénierie inverse ayant permis aux Chinois de perfectionner la technologie des avions à réaction des Russes. Toutefois, puisque la Russie considère déjà la Chine comme un concurrent potentiel, les permis d'exportation pour la technologie de l'aviation ne sont pas toujours approuvés<sup>56</sup>. La situation est différente dans le cas des États occidentaux. Malgré l'embargo sur la vente d'armes à la Chine, les États-Unis et les pays de l'Union européenne continuent d'exporter de la technologie à double usage en Chine.

Bien que cette pratique soit avantageuse, il est toutefois possible que certaines pièces de cet équipement se soient retrouvées dans le programme J20<sup>57</sup>.

Il ne serait toutefois pas surprenant que la Chine possède son propre avion de cinquième génération opérationnel d'ici la fin de la décennie<sup>58</sup>. Depuis les années 1990, la Chine a réformé et renforcé son industrie de l'armement dans l'optique de bâtir des forces armées solides, fiables et qui s'équipent de façon autonome. L'industrie de l'aviation et la force aérienne, en particulier, ont reçu un traitement de faveur dans le cadre de ce processus. Même si les Chinois ne sont pas encore du calibre des États-Unis et de la Russie, ils le seront un jour. Et s'il est vrai que la Chine a choisi d'équiper sa propre force aérienne en priorité, elle se rend de plus en plus compte de la rentabilité du marché de l'exportation. À moyen terme, les chasseurs à réaction chinois compétitionneront probablement avec les modèles de la génération 4+ produits par l'Europe, la Russie et les États-Unis pour remplir des commandes des pays en développement. Dernièrement, en mai 2011, on a mentionné que la Chine avait *offert* – plutôt que *vendu* – 50 avions JF17 améliorés au Pakistan<sup>59</sup>. Lorsque les besoins militaires de la Chine seront satisfaits, il est fort possible que celle-ci cherche d'autres partenaires commerciaux. À plus long terme, il se peut que la Chine prenne la place des Européens sur le marché mondial, et leur avion de cinquième génération – qui devrait être abordable – sera un concurrent de taille pour les modèles des États-Unis et de la Russie et les modèles de la génération 4++.



Un chasseur furtif J20 chinois en approche pour l'atterrissage à Chengdu, en Chine, le 13 janvier 2011.

Et maintenant, l'Europe... Selon toute vraisemblance, les États producteurs de l'Europe continueront de défendre leur position sur le marché pendant quelque temps grâce à leur avion de la génération 4+. Mais le fait qu'il n'y ait actuellement aucun programme européen de développement d'un chasseur de cinquième génération porte à croire que l'Europe pourrait se faire écartier du marché. Il sera difficile pour les Européens de pallier l'absence de développement en ce qui a trait aux chasseurs de cinquième génération, plus particulièrement si l'on tient compte des préoccupations financières actuelles<sup>60</sup>. Étant donné les coûts du passage à la prochaine génération de technologie de chasseur, sans doute qu'aucun pays individuel de l'Europe, tel que la France ou la Suède, ne restera dans la course encore très longtemps. Pour éviter le déclin européen, il faudra former un autre consortium multinational – comme celui qui se trouve derrière l'Eurofighter. Mais ce consortium, qui profitera idéalement de l'expertise de la France et de la Suède, a peu de chances de se concrétiser puisque plusieurs États euro-



Un Eurofighter Typhoon.

peçens – notamment le Royaume-Uni, l'Italie, le Danemark, les Pays-Bas et la Norvège – ont déjà établi un partenariat avec les États-Unis pour le projet de F35<sup>56</sup>. Il est peu plausible que l'un d'entre eux se lance avidement dans un autre programme dispendieux (et risqué). Seule la coopération anglo-française est un peu plus prometteuse. Les deux pays possèdent d'importantes capacités d'armement et ils ont indiqué leur volonté de collaborer en matière de défense et d'armement. Le développement interarmées d'un véhicule aérien sans pilote est un pas petit, mais bien concret, dans cette direction<sup>57</sup>. Malgré tout cela, il est peu probable que l'on développe un avion de combat de cinquième génération en Europe.

#### L'aspect politique de l'acquisition

L'évolution du marché mondial des chasseurs à réaction aura des incidences politiques et stratégiques. L'achat, la vente et les échanges de matériel militaire diffèrent nettement du commerce d'autres biens. « Les ventes d'armes, explique l'expert en la matière Andrew J. Pierre, sont de la politique étrangère en toutes lettres »<sup>58</sup>. Selon Keith Krause, politologue canadien et actuel directeur du Centre d'étude des conflits, du développement et de la consolidation de la paix à l'Institut de hautes études internationales et du développement de Genève, pour ce qui est du volet *approvisionnement*, les

États participent à la production et au transfert d'armes pour trois raisons principales : la richesse, la victoire militaire et le pouvoir. Par rapport à la richesse, le commerce des armes donne lieu à des opérations de change, réduit les coûts de recherche, de développement et d'acquisition grâce aux économies d'échelle et aux ventes à l'exportation, crée des occasions d'emploi nationales et aide à maintenir la croissance économique au moyen de la production militaire. Pour ce qui est de la victoire, les armes sont fabriquées pour garantir un approvisionnement national et elles sont exportées en échange de droits sur des bases militaires étrangères, pour aider et défendre les États amis, pour remplacer la « participation militaire directe » et pour permettre la mise à l'essai de technologies nouvellement conçues. En termes de pouvoir, les États s'adonnent au commerce des armes pour avoir accès aux leaders étrangers et les influencer, pour signifier et renforcer un engagement à défendre un autre État, pour influencer sur l'équilibre des pouvoirs régionaux, pour établir une présence régionale et pour accéder à des ressources stratégiques ou rares<sup>59</sup>.

Au chapitre de la *demande*, les États sont déterminés à acheter et à acquérir de l'armement étranger pour des motifs internes, régionaux et systémiques. En tout premier lieu, les armes étrangères peuvent aider un régime à se défendre contre des menaces internes ou l'aider à mener des programmes natio-

#### Combat aircraft in production and development (as of 2010/2011)

Producing Country	Aircraft type	Status
China	FC-1 (in Pakistan JF-17), J-10, J-11	In production
	J-20	In development/flight testing
France	Rafale	In production
India	Tejas Light Combat Aircraft	In production
Japan	F-2	In production
Pakistan	JF-17 (in China FC-1)	In production
Russia	Su-30MK, Su-34, Su-35, MiG-29SM	In production
	MiG-35, Su-38 or MiG-41	In development/flight testing
Sweden	IAS-39 Gripen	In production
US	F-15E, F-16C/D (and IN), F/A-18E/F	In production
	F-35	In development/flight testing
Germany/Italy/Spain/UK	Typhoon (Eurofighter)	In production
	Fifth-generation combat aircraft	

CSIS Analysis in Security Policy No. 42, April 2011 (Center for Security Studies)  
Sources: Jane's Defence Weekly, SIPRI Fact Sheet





naux de modernisation. En termes de dynamique régionale, le transfert d'armes peut assurer une certaine sécurité de l'État, l'aider à faire la guerre et à gagner et lui permettre de gagner de l'influence sur ses voisins. De façon systémique, l'acquisition d'armes peut permettre à un État de rechercher « un statut, du pouvoir et du prestige »<sup>60</sup>. Ce schéma trouve écho chez Barry Buzan, professeur en relations internationales à la London School of Economics, et Eric Herring, Ph.D. de la University of Bristol, qui suggèrent que les États suivent effectivement une combinaison d'un « modèle action-réaction » (les États renforcent leur armement en raison des menaces qu'elles perçoivent des autres États) et d'un « modèle de structure nationale » (les États sont déterminés à s'armer en raison de la présence de forces internes)<sup>61</sup>.

Dans les deux cas, la politique est souvent le fondement à la fois de la motivation d'un *producteur* de transférer des armes à un autre État et de la motivation d'un *destinataire* d'acquiescer des armes d'un autre État. Cela s'est révélé particulièrement frappant pendant la guerre froide, lorsque les blocs de l'Est et de l'Ouest ont combattu l'un contre l'autre pour obtenir l'appui politique international en utilisant le commerce des armes comme instrument de politique étrangère. L'acquisition d'armes de l'une des deux superpuissances était largement admise comme une preuve d'allégeance de la part d'un État. Les clients devenaient des alliés. Mais le battage politique derrière le commerce d'armes de la guerre froide n'avait rien de nouveau. « On a eu recours au transfert d'armes au moins depuis les guerres du Péloponnèse », indique Krause, « pour atteindre les objectifs politiques, militaires et économiques des États et des dirigeants »<sup>62</sup>. Le même principe existe aujourd'hui. Ce qui distingue le marché des armes du marché de l'automobile, par exemple, est l'influence omniprésente des considérations politiques dans la définition des politiques, la prise de décisions et le comportement de l'État<sup>63</sup>. Cela s'avère tout particulièrement évident lorsqu'il est question des chasseurs à réaction. Quand un gouvernement décide de se procurer du matériel militaire sophistiqué – comme des chasseurs de combat – produit par un autre État, il n'a pas seulement en tête l'amélioration de la qualité de ses forces armées, mais également les signaux politiques et stratégiques qu'il transmet aux autres pays (et à ses propres citoyens) en réalisant cet achat.

La transformation du marché des avions de combat changera l'équilibre politique et militaire des pouvoirs. La concurrence future entre Beijing, Washington et Moscou sera motivée tant par des considérations économiques que politiques. Un peu comme pendant la guerre froide, l'élément décisif sera d'instaurer une dépendance mutuelle entre les principaux joueurs et les acheteurs. En choisissant leur source d'importation, les pays acheteurs révéleront leur alignement géostratégique. Vu que le marché comptera un moins grand nombre de fournisseurs, ces dépendances politiques et militaires augmenteront inévitablement.

### Conclusions

Quelle est la place du Canada dans ce tableau? Idéalement, il se procurera ses chasseurs auprès d'un allié, ce qui va au-delà du maintien de l'interopérabilité militaire. Un des problèmes réside dans le fait qu'Ottawa doit éviter d'envoyer un message non intentionnel avec son achat. De plus, l'acquisition auprès d'un État ami permettra de prévoir le bon déroulement des opérations au cas où des pièces de rechange seraient nécessaires dans le cadre d'une crise ou d'un conflit. Il serait insensé d'être

pris dans un différend international dans lequel les intérêts du Canada se situent d'un côté, alors que les pièces dont il a besoin pour ses avions sont coincées du côté des opposants. Il est également important que le Canada signe avec un producteur qui survivra à long terme, ce qui facilitera l'entretien et les développements futurs.

Étant donné que les avions à réaction améliorés de quatrième génération seront bientôt désuets, et que le marché émergent de cinquième génération sera dominé par les États-Unis, la Russie et la Chine, le choix du Canada se résume au F35. Vu son histoire politique et sociale, ses préférences normatives et idéologiques et ses partenariats, le Canada n'est pas en mesure d'acheter du matériel russe ou chinois. Les conséquences politiques et stratégiques du remplacement d'une initiative menée par les Américains, comme le F35, par un programme russe ou chinois seraient monumentales, voire désastreuses.

Le programme JSF s'est révélé être un effort coûteux, imparfait et risqué. Les Canadiens ont raison de débattre sur le mérite et le coût de leur participation. Le Canada dispose néanmoins de peu d'options viables. Les arguments avançant que le Canada peut remplacer ses CF18 vieillissants par des appareils de quatrième génération « gonflés à bloc » ne tiennent pas compte de la situation d'ensemble : ces avions, peu importe les améliorations apportées, finiront par se retrouver à la même place que les avions de deuxième et de troisième générations, à savoir au dépôt. Disposer d'une force aérienne moderne exigera un investissement dans une technologie de cinquième génération, et, à moins que les Canadiens soient prêts à sacrifier leurs relations politiques avec les Américains, l'Europe et l'Occident et leur bonne volonté afin de piloter des avions à réaction russes ou chinois dans les combats, le F35 est la seule option restante. Et, bien sûr, Ottawa ne peut pas présupposer que Moscou et Beijing seraient disposés à vendre aux Canadiens leur matériel le plus perfectionné.

RMC



Photo de Lockheed Martin

1. Matthew Bell, Mark Iobbi et Keri Wagstaff-Smith, « JSF: Weighing up the partner nation benefits », *Jane's Defence Weekly*, 3 février 2010, p. 23.
2. John Reed et John Bennett, « Canada's Sole-Source Buy Boosts the F-35 », *Defense News*, 16 juillet 2010.
3. Lieutenant-général (à la retraite) Lloyd Campbell, « De nouveaux chasseurs pilotes pour le Canada », *Revue militaire canadienne*, vol. 11, n° 3 (2011), p. 59.
4. Martin van Creveld, « The Rise and Fall of Air Power », *The RUSI Journal*, vol. 156, n° 3, (2011).
5. David McDonough, « Canada and the F-35 Procurement: An Assessment », *Commentaire du Conseil international du Canada* (29 octobre 2010); Philippe Lagasse et Justin Massie, « Tories and Grims are as one on Defence Policy », *The Globe and Mail*, 4 août 2010.
6. « US Fuel Stops Gripen Libya Mission », *The Local*, 7 avril 2011.
7. John Tirpak, « The Sixth Generation Fighter », *Air Force Magazine* (octobre 2009), p. 40.
8. « FAQs », *The F-35 Lightning II Program*, [http://www.jsf.mil/contact/con\\_faqs.htm](http://www.jsf.mil/contact/con_faqs.htm), consulté le 21 novembre 2011.
9. Lieutenant-général André Deschamps, « Voici le F-35 Lightning II, le prochain avion de chasse du Canada », *Revue militaire canadienne*, vol. 11, n° 1 (2010), p. 50.
10. John Tirpak, « Fighter of the Future », *Air Force Magazine* (juillet 2009), p. 22-27.
11. John Tirpak, « New Life for Old Fighters », *Air Force Magazine* (février 2011), p. 28-34; John Tirpak, « Flatline Danger », *Air Force Magazine* (avril 2011), p. 30-35; Bill Sweetman, « Hornet Buffs Up », *Aviation Week*, 13 juillet 2011.
12. Rahul Bedi, « High and Mighty: Indian Air Force Capabilities », *Jane's Defence Weekly*, 2 février 2011; Ron Matthews, Alma Lozano et Pathikrit Payne, « India's Medium Fighter Purchase: Strategic Considerations », *RSIS Commentaries*, n° 92 (2011); Julian Kerr, « RAAF receives first batch of Super Hornets », *Jane's Defence Weekly*, 7 avril 2010, p. 32.
13. Winslow Wheeler, « Should Canada Reconsider its F-35 Purchase? », *Embassy*, 4 avril 2011; Winslow Wheeler, « Nouvelle génération d'avions de chasse », *Témoignages au Parlement du Canada*, Comité permanent de la défense nationale, décembre 2010.
14. Ron Ennis, « New Stealth Fighters Lack Ability to Communicate from Canada's North », *The Globe and Mail*, 23 octobre 2011.
15. Reuben Johnson, « The Air Force We Won't Have ... Alas: Is the Era of Power Projection Over? », *The Weekly Standard*, vol. 16, n° 5 (2010).
16. Dave Majumdar, « F-35 Tests Proceed, Revealing F/A-18-Like Performance », *Defense News*, 16 mai 2011.
17. Campbell, p. 60.
18. David Perry, « Canada's Joint Strike Fighter Purchase: Parsing the Numbers », *On Track*, vol. 16, n° 2 (2011), p. 19-23; Bureau du directeur parlementaire du budget, « L'estimation de l'impact financier du projet d'achat d'avions de combat interarmées F-35 Lightning II », 10 mars 2011; Wheeler, *Should Canada Reconsider...*
19. Kate Brannen, « Senators Question Move to Shift Funds to JSF », *Defense News*, 14 juillet 2011; Gopal Ratnam et Tony Capaccio, « Panetta says Budget Cuts may Kill Lockheed's F-35 Jet », *Bloomberg*, 15 novembre 2011.
20. Nous souhaitons remercier Mark Murray pour ses commentaires éclairés sur cet article.
21. Jim Garamone, « DOD Certifies 6 Programs under Nunn-McCurdy Law Breaches », *US Air Force*, 2 juin 2010; Ashton Carter, David van Buren et David Venlet, « Joint Strike Fighter », *Témoignage devant le Comité des services armés du Sénat*, 19 mai 2011; *The Economist*, « The Last Manned Fighter », 14 juillet 2011.
22. John Bennett, « DoD to Brief F-35 Partners on Program Changes », *Military Times*, 2 mars 2010; John Reed, « Israel Commits to F-35 Purchase », *Defense News*, 7 octobre 2010; Dave Majumdar, « Fighter Jet Producers Circle Pivotal Mideast », *Defense News*, 14 novembre 2011; « US Ready to Offer F-35 JSF Stealth Jet to India », *Ria Novosti*, 2 novembre 2011; Tim Kelly, « Lockheed to Offer F-35 Work to Japan Firms », *Aviation Week* (6 octobre 2011).
23. Ces arguments ont d'abord été invoqués par Marco Wyss, « Clashing over Fighters: Winners and Losers », *CSS Analysis in Security Policy*, n° 92 (avril 2011), et Alex Wilner et Marco Wyss, « The Case for the F-35 », *National Post*, 16 mai 2011.
24. Tirpak, « The Sixth Generation Fighter », p. 40.
25. Reuben Johnson, « Pakistan Increases Autonomy in JF-17 Thunder Production », *Jane's Defence Weekly*, 28 juillet 2010, p. 5.
26. Pour avoir une vue d'ensemble des chasseurs à réaction en cours de production, consulter Robert Hewson, « Fighter Club », *Jane's Defence Weekly*, 14 juillet 2010, p. 61-76.
27. Bureau d'information du conseil d'État de la République populaire de Chine, « China's National Defense in 2008 », *Chinese Government's Official Web Portal*, consulté le 22 juillet 2011; Michael Flaherty, « Red Wings Ascendant: The Chinese Air Force Contribution to Anti-access », *Joint Forces Quarterly*, vol. 60 (2011), p. 95-101.
28. Tous les chiffres proviennent de Siemon Wezeman, « International Transfers of Combat Aircraft, 2005-2009 », *SIPRI Fact Sheet* (novembre 2010), p. 3.
29. Pierre Tran, « Mideast Setback for Rafale, Dassault », *Defense News*, 20 novembre 2011.
30. Voir la *SIPRI Arms Transfers Database*, <http://www.sipri.org/databases/armstransfers>.
31. Gregor Ferguson, « Australia Unruffled by F-35 Delays », *Defense News*, 19 mars 2010.
32. Hanspeter Mettler, « Die Kompensationsgeschäfte rücken ins Zentrum », *Neue Zürcher Zeitung*, 12 mars 2010, p. 13.
33. Vikas Bajaj, « US Loses Bids to Supply Jets to India », *New York Times*, 28 avril 2011; Rahul Bedi, « India shortlists Typhoon, Rafale for MMRC A race », *Jane's Defence Weekly*, 4 mai 2011, p. 5.
34. Robert Hewson, « After the Right F-X », *Jane's Defence Weekly*, 18 mai 2011, p. 28-31.
35. Wendell Minnick, « Western Jetmakers Vie for Asian Contracts », *Defense News*, 20 juin 2011.
36. Ces chiffres sont ceux de l'année 2008 et ils n'incluent pas les entreprises chinoises. Voir Wezeman, « International Transfers », p. 1; Susan Jacks et SIPRI Arms Industry Network, « The SIPRI Top 100 Arms-producing Companies, 2008 », *SIPRI Fact Sheet* (2010), p. 1-7.
37. Martin van Creveld, *Technology and War* (New York, Free Press, 1989), p. 1.
38. Richard Bitzinger, « Global Fighter Jets: Asia, the New Centre of Gravity? », *RSIS Commentaries*, n° 59 (2011).
39. Bruce Rolfsen, « F-22 Stealth Maintenance Issues Hit Mission Rates », *Jane's Defence Weekly*, 23 février 2011, p. 6; Scott Fontaine et Dave Majumdar, « USAF Indefinitely Grounds F-22 Raptors », *Defense News*, 5 mai 2011.
40. Jeremiah Gertler, « F-35 Joint Strike Fighter Program: Background and Issues for Congress », *CRS Report for Congress*, 22 décembre 2009, p. 7; Christopher Drew, « House Votes to End Alternate Jet Engine Program », *New York Times*, 16 février 2011.
41. *The Economist*, « UK air force may have its wings clipped », *IISS Strategic Comments*, vol. 16, n° 6, septembre 2010; Menno Stekette, « Netherlands commits to Second Pre-production F-35 », *Jane's Defence Weekly*, 13 octobre 2010, p. 13.
42. Caitlin Harrington Lee, « F-35 Flight-testing 'Ahead of Schedule », *Jane's Defence Weekly*, 13 avril 2011; Dave Majumdar, « Marine Corps Demonstrates F-35B at Sea », *Military Times*, 18 octobre 2011.
43. Dave Majumdar, « Eglin Air Force Base Gets 1<sup>st</sup> Production F-35 », *Defense News*, 14 juillet 2011.
44. Dave Majumdar, « Interview with U.S. Vice Adm. David Venlet, F-35 Program Chief », *Defense News*, 20 juin 2011.
45. Voir Isabelle Facon et Michel Asencio, *Le renouveau de la puissance aérienne russe*, Rapport n° 445, Paris, Fondation pour la Recherche Stratégique, 2010, p. 58-113.
46. « Russia's 5G Fighter Makes First Demonstration Flight », *Ria Novosti*, 17 août 2011; « Engine Woes force Russian T-50 to Abort Takeoff », *AFP*, 21 août 2011.
47. Gareth Jennings, « Russian PAK-FA Fifth-generation Fighter makes Maiden Flight », *Jane's Defence Weekly*, 3 février 2010; Reuben Johnson, « PAK-FA Flight Trials Continue on Track », *Jane's Defence Weekly*, 24 février 2010, p. 5; « Russia tests 2<sup>nd</sup> Prototype of Fifth-generation Fighter », *Ria Novosti*, 3 mars 2011, p. 16; « Experte: Russischer Kampfflugzeug der Zukunft ist F-35 überlegen », *Ria Novosti*, 10 octobre 2010.
48. Ilya Kramnik, « Cinquième génération : quel est le choix de l'Inde? », *Ria Novosti*, 12 octobre 2010.
49. Voir Tai Ming Cheung (éd.), *Journal of Strategic Studies Special Issue: China's Emergence as a Defense Technological Power*, vol. 34, n° 3 (2011).
50. Craig Caffrey, « Up and coming: Chinese Military Aircraft », *Jane's Defence Weekly*, 7 juillet 2010, p. 24-25; Jon Grevatt et Julian Kerr, « China sets the tone », *Jane's Defence Weekly*, 16 février 2011, p. 23-27.
51. Keri Wagstaff-Smith, « Russia Stalls on Deal to Supply Engines to China », *Jane's Defence Weekly*, 14 juillet 2010, p. 12.
52. Marco Wyss, « Revisiting the "Nene Blunder": Western Aviation Technology Transfers to China », *ISE IDEAS Today*, n° 8, 2011, p. 16-18.
53. Reuben Johnson, « Eastern Approaches: Asia's Next-generation Fighter Programmes », *Jane's International Defence Review*, mai 2011.
54. Jane Perlez, « China Gives Pakistan 50 Fighter Jets », *New York Times*, 19 mai 2011.
55. « Unmanned Future: The Next era of European Aerospace? », *IISS Strategic Comments*, vol. 17, n° 24, juin 2011.
56. Michele Nones, Giovanni Gasparini et Alessandro Marone, *Europe and the F-35 Joint Strike Fighter Program*, Quaderni IAI, Rome, Istituto Affari Internazionali, 2009.
57. Pierre Tran, « Britain, France Treaty Has Borne "First Fruits" », *Defense News*, 16 mars 2011.
58. Andrew Pierre, *The Global Politics of Arms Sales*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1982, p. 3.
59. Keith Krause, *Arms and the State*, Cambridge, MA, Cambridge University Press, 1995, p. 97-98.
60. *Ibid.*, p. 193.
61. Barry Buzan et Eric Herring, *The Arms Dynamic in World Politics*, Boulder, CO, Rienner, 1998, p. 81-119.
62. Krause, p. 1.
63. Robert Harkavy, « The Changing International System and the Arms Trade », *The ANNALS* 535, 1994, p. 14.



« Horses and Chargers of Various Units », de Sir Alfred James Munnings, le 1<sup>er</sup> janvier 1918.

## PLAIDOYER POUR LA RÉACTIVATION DU ROYAL CANADIAN ARMY VETERINARY CORPS (RCAVC) (CORPS VÉTÉRINAIRE ROYAL CANADIEN)<sup>1</sup>

par Andrew G. Morrison

### Introduction

Jusqu'à la fin de la Première Guerre mondiale, les chevaux et autres animaux étaient bien présents sur le champ de bataille; ils tiraient des charriots ou étaient l'épine dorsale de la chaîne d'approvisionnement. À la fin du XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle, les forces armées nationales (dont celles du Canada) avaient ajouté un service de vétérinaires à leur ordre de bataille afin de protéger ces précieux animaux contre la maladie et de soigner leurs blessures. Toutefois, la mécanisation de la guerre a entraîné le retrait de la majorité des chevaux militaires et dans certains cas (comme au Canada), la dissolution des corps de services vétérinaires. Au fil du temps, cependant, la guerre moderne a continué de changer : les combats sont beaucoup moins caractérisés par les grandes batailles de blindés en l'Europe et en l'Afrique. De nos jours, la guerre du XXI<sup>e</sup> siècle est beaucoup plus axée sur les campagnes anti-insurrectionnelles où les soldats, plutôt que de combattre sur l'objectif, vivent avec lui. La complexité des opérations impliquant des insurgés, non pas sur le champ de bataille, mais bien au cœur de sociétés qui vivent et qui travaillent, exige la mise au point de nouveaux outils, ainsi que la renaissance d'outils plus anciens. Le présent article soutient qu'un de ces outils, auquel devraient recourir les Forces canadiennes, est le vétérinaire militaire moderne, dont le travail est axé sur

l'établissement d'une agriculture durable dans le but de stabiliser les collectivités en leur permettant de mieux s'alimenter et d'accroître leurs activités commerciales.

### Bref historique du Royal Canadian Army Veterinary Corps

Avant 1910, les forces militaires canadiennes bénéficiaient de services vétérinaires par le biais d'un système régimentaire. Des vétérinaires praticiens de la région étaient affectés à une unité à cheval. Ils laissaient leur pratique de 10 à 15 jours par année afin de s'entraîner avec le régiment et de veiller à la santé de ses chevaux. Seuls un ou deux régiments avaient des officiers vétérinaires permanents à leur effectif.<sup>2</sup>

En 1910, on commence à remplacer graduellement le *Regimental Veterinary Service* par le *Canadian Army Veterinary Service*, lequel comprend le *Canadian Permanent Army*

Le Major Andrew G. Morrison, B.Sc., MVB, CD, est un officier du Renseignement de la Réserve de l'Armée canadienne. Il commande actuellement le 725<sup>e</sup> (Gloucester Bay) Communication Squadron. Il est en outre vétérinaire associé au Sunnyview Animal Care Centre de Bedford, en Nouvelle-Écosse.





Troupes du Canadian Light Horse arrivant de la crête de Vimy, le 9 avril 1917.

Veterinary Corps (Forces régulières) et le *Canadian Army Veterinary Corps* (Réserve).<sup>3</sup> Au début de la Première Guerre mondiale, cette réorganisation n'est pas encore achevée, mais des sections de Winnipeg et de Montréal sont suffisamment établies pour constituer l'armature des services vétérinaires expéditionnaires du Canada, appelés le *Canadian Army Veterinary Corps Canadian Expeditionary Force* (CAVC-CEF). Lors du mouvement initial à destination de l'Angleterre, en octobre 1914, le CAVC supervise l'expédition de 7636 chevaux à bord de 14 navires. Le *SS Montezuma* transporte le plus gros chargement, soit 973 bêtes. Durant la traversée, on ne perdra que 86 chevaux, soit moins d'un pour cent des bêtes.<sup>4</sup>

Avec le temps, deux hôpitaux vétérinaires voient le jour en Europe : l'Hôpital vétérinaire canadien n° 1 à Le Havre, en France, et l'Hôpital vétérinaire canadien n° 2 à Shornecliffe, en Angleterre. Ce dernier hébergera ultérieurement l'école vétérinaire canadienne et l'école de maréchal-ferrant. L'Hôpital vétérinaire canadien n° 1 est au nombre des dix-huit hôpitaux vétérinaires impériaux établis sur les lignes de communication. Il soigne non seulement les chevaux canadiens, mais aussi tous ceux de l'Armée impériale.<sup>5</sup> Au plus fort de ses activités, l'Hôpital n° 1 peut accueillir 1364 chevaux; à un certain point, le nombre de chevaux soignés s'élève à plus de 2000.<sup>6</sup>

Les services vétérinaires ne sont pas offerts qu'aux hôpitaux; ils s'étendent aussi aux forces de campagne. Ainsi, 221 officiers et sergents soignent les 23 484 chevaux du Corps expéditionnaire canadien et d'autres qui appartiennent aux forces impériales. Leur rôle consiste non seulement à soigner les maladies bénignes, mais aussi à assurer une surveillance et à mettre en place des mesures de prévention pour assurer la santé des chevaux de combat. Les cas les plus graves sont confiés aux hôpitaux vétérinaires. Les unités de remonte fournissent alors des chevaux de

remplacement. Des sections mobiles de soins vétérinaires offrent en outre d'autres services, en plus de servir de lien avec les hôpitaux vétérinaires.<sup>7</sup>

À cette époque cruciale de l'histoire, le rôle des services vétérinaires dans leur ensemble consiste à diminuer le gaspillage d'animaux. Durant toute la guerre, le taux de pertes brutes du Canada (incluant les animaux évacués vers des hôpitaux, manquants et morts) s'élève à 26 %, et le taux de mortalité (c'est-à-dire les bêtes qui meurent, sont tuées ou détruites), à 9,5 %. Durant la guerre, le Corps canadien renvoie au combat 80 % des chevaux qui ont été blessés, afin qu'ils continuent à transporter soldats, munitions, nourriture, eau, pièces et autres.<sup>8</sup> En novembre 1919, le CPAVC se voit accorder l'appellation royale en l'honneur et en reconnaissance de son excellent rendement durant la guerre. Ce titre est plus tard accordé aux CAVC en 1936.<sup>9</sup>

L'entre-deux-guerres est une période de mécanisation pour l'Armée canadienne, ainsi que de réorganisation et de rationalisation, à l'issue de laquelle le RCAVC devient plus petit. Son rôle, à l'instar de celui d'autres unités, diminue en conséquence. Dans les dernières années du Corps, toutefois, les dirigeants, dont ceux du RCAVC lui-même, n'entrevoient pas de rôle pour le corps vétérinaire, outre celui d'assurer le bien-être des chevaux militaires. Par conséquent, le 1<sup>er</sup> novembre 1940, le RCAVC est démantelé à la recommandation du Conseil du Trésor, avec l'approbation du gouverneur général de l'époque, le comte d'Athlone. Les économies annuelles ainsi réalisées ne s'élèvent qu'à 10 334 \$.<sup>10</sup> À l'époque, la disparition du Corps est déplorée dans les éditoriaux du *The Canadian Journal of Comparative Medicine and Veterinary Science*;<sup>11</sup> dans l'un de ces articles, on attribue la décision des responsables à une « confusion de l'esprit ».<sup>12</sup>



« Fort Garry's on the March » de Sir Alfred James Munnings, le 1<sup>er</sup> janvier 1918.



## Le vétérinaire militaire moderne

Puisque les vétérinaires militaires ne veillent plus à la santé et au bien-être des chevaux régimentaires, quel est leur rôle dans la guerre moderne? D'après le manuel des tactiques, techniques et procédures du service vétérinaire de l'armée américaine (*US Army Field Manual 4-02.18*), le vétérinaire militaire remplit trois fonctions principales :

1. salubrité et sécurité des aliments, et assurance de la qualité;
2. soins vétérinaires;
3. médecine vétérinaire préventive.<sup>13</sup>

Il s'agit en outre des fonctions de base de la médecine vétérinaire civile. La première, soit la salubrité et la sécurité des aliments et l'assurance de la qualité, n'est pas très connue du public. Pourtant, au Canada, la sécurité et la surveillance des aliments sont assurées en grande partie par des vétérinaires (les inspecteurs de viandes sont l'exemple le plus connu). Tous les propriétaires d'animaux domestiques connaissent la deuxième fonction, celle des soins vétérinaires. La troisième, la médecine vétérinaire préventive, s'intéresse à la prévention des maladies dans les populations animales (par la vaccination, la nutrition adéquate, la reproduction efficace, entre autres). Elle constitue en outre un volet important du système de soins de santé humains, car elle vise à identifier les zoonoses (les maladies transmises des animaux aux humains) et à en prévenir la transmission.<sup>14</sup>

Toutes ces fonctions vétérinaires représentent en outre une contribution essentielle au concept *One Health* (Une seule santé), un domaine d'études émergent qui relie la santé animale, humaine et environnementale dans une approche exhaustive et synergique de la santé planétaire. D'après le concept « Une seule santé », les domaines de la santé environnementale, humaine et animale doivent être liés pour progresser sur des bases solides.

Il s'agit d'un mouvement qui aspire à forger des collaborations globales entre partenaires égaux, qu'ils soient médecins,

vétérinaires ou d'un autre domaine scientifique de la santé et de l'environnement,<sup>15</sup> et qui est appuyé par des organismes gouvernementaux et des associations professionnelles de partout au monde.

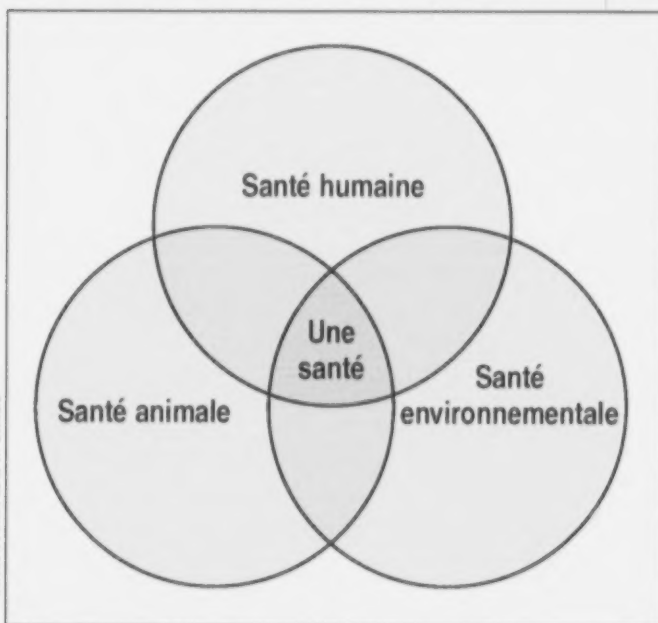
Le vétérinaire militaire moderne peut remplir les trois fonctions susmentionnées dans trois grands rôles militaires :

1. le soutien des forces déployées de manière classique;
2. l'aide aux autorités civiles;
3. le soutien des opérations autres que la guerre.

Le vétérinaire militaire peut remplir le premier rôle, soit le soutien des forces déployées de manière classique, en offrant des soins aux chiens d'utilité et autres animaux militaires, en fournissant au système de santé militaire des renseignements médicaux sur les zoonoses propres à une zone d'opérations donnée et en apportant conseils et soutien aux commandants au sujet de la salubrité des aliments achetés sur place. Ils peuvent en outre former les soldats sur l'application de pratiques sûres en présence des animaux indigènes. Ce rôle s'inscrit largement dans les volets soins de santé et protection des forces.

La deuxième fonction, soit celle d'aide aux autorités civiles, confirme directement le rôle des vétérinaires aux niveaux provincial et fédéral en situation d'urgence. Ils peuvent par exemple travailler dans des régions inaccessibles et des conditions inacceptables pour les vétérinaires civils et conseiller les commandants lors des opérations impliquant des animaux d'élevage (comme lorsque les sapeurs des FC ont dû transporter des bovins par chaland lors des inondations de mai 2008, au Nouveau-Brunswick)<sup>16</sup> [voir la figure 2]. Ils peuvent offrir de l'aide aux autorités dans des situations telles que la flambée de fièvre aphteuse qui a frappé la Grande-Bretagne en 2001. Le soin et le bien-être des animaux peuvent sembler futiles aux planificateurs militaires, mais il convient de reconnaître que l'évacuation des civils d'une zone d'opérations peut être beaucoup plus facile si on a prévu des mesures pour s'occuper de leurs animaux et les déplacer, qu'il soit question d'animaux domestiques ou de bétail. À titre d'exemple, selon des chiffres non officiels, on estime que lors de l'ouragan *Katrina*, en 2005, jusqu'à 50 % des décès étaient attribuables au refus des victimes d'évacuer les lieux sans leurs animaux domestiques ou qui sont retournées dans la zone sinistrée pour tenter de sauver leurs animaux.<sup>17</sup> Un sondage mené par la maison Zogby International révèle que 61 % des propriétaires d'animaux domestiques refusaient de quitter leur maison sans leurs animaux.<sup>18</sup> Environ 56 % des ménages canadiens ont au moins un chat ou un chien, ce qui correspond à 8,5 millions de chats et 6 millions de chiens au Canada.<sup>19</sup> En outre, bon nombre d'animaux domestiques sont considérés comme faisant partie de la famille, au point d'être vus comme des « enfants à fourrure ». Ils peuvent donc avoir un poids émotif considérable et ils doivent faire partie des facteurs de planification des opérations.

La troisième fonction, soit le soutien des opérations autres que la guerre, pourrait bien être la plus pertinente pour le Canada. En effet, les Forces canadiennes se déploient et continueront probablement les déploiements dans des zones sinistrées (comme Haïti) ou dans des pays en développement qui sont en déroute ou en voie de déliquescence (comme l'Afghanistan, le Congo et le Soudan). Les opérations de contre-insurrection de



Bureau d'édition de la 1<sup>re</sup> Escadre



Des militaires, des agriculteurs et des vétérinaires de la région font traverser la rivière St. John en crue à du bétail, le 2 mai 2008.

L'Armée canadienne démontrent que « seules les forces militaires [sont] en mesure de fonctionner dans [cet] environnement. »<sup>20</sup> Les conflits civils, même s'ils s'articulent autour d'arguments idéologiques, sont bien souvent associés à la qualité de vie. Les problèmes tels que le manque de nourriture, la maladie et une piètre économie sont généralement liés à l'échec agricole. En améliorant l'état de santé des animaux d'élevage par la médecine vétérinaire d'urgence, générale et préventive, et en assainissant les conditions d'hygiène associées à ces animaux, le vétérinaire militaire moderne peut contribuer à accroître la production alimentaire et à diminuer la maladie, tant chez les animaux que chez les humains, jetant ainsi les bases d'une économie soutenue par l'accroissement des activités dans les marchés locaux. Lors de la collaboration avec des organisations non gouvernementales et gouvernementales comme l'Agence canadienne de développement international (ACDI), des zones d'opérations distinctes seraient normalement définies. Règle générale, l'ACDI ne s'intéresse pas aux projets conjoints avec les forces armées ou directement soutenus par celles-ci. Il serait plus probable que les militaires arrivent sur place d'abord et offrent des services vétérinaires durant la période de stabilisation. Ultérieurement, l'ACDI pourrait, par le biais de ses programmes, prendre la relève des vétérinaires militaires et approfondir leur travail initial. La force militaire pourrait fournir des données de reconnaissance à l'Agence et lui céder sa place sans heurts.<sup>21</sup>

Comme on le voit ci-dessous, plusieurs types de tâches vétérinaires militaires peuvent permettre de remplir les trois rôles militaires mentionnés.

**Le rôle des vétérinaires militaires modernes au sein des alliés du Canada et d'autres forces armées**

Au plan historique, le vétérinaire militaire était étroitement associé au cheval. Au Canada, l'adoption du « cheval de fer » a entraîné, en partie, le démantèlement du RCACV. Il n'est donc

pas étonnant que des alliés du Canada et d'autres forces militaires aient emboîté le pas au milieu du XX<sup>e</sup> siècle; l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont démantelé leur corps vétérinaire en 1946<sup>22</sup> et en 1947<sup>23</sup> respectivement.

De nombreuses autres forces armées, toutefois, comptent encore des services vétérinaires actifs, dans la Régulière comme dans la Réserve. Les services de ce type au sein des forces alliées comprennent entre autres le *United States Army Veterinary Corps*<sup>24</sup> et le *Royal Army Veterinary Corps* (G.-B.).<sup>25</sup> Des vétérinaires militaires de l'Autriche, de la Croatie, de la Slovaquie, du Maroc, du Danemark, des Pays-Bas, des États-Unis, de la France, de l'Italie, de l'Allemagne, de la Pologne, de la Belgique, de la Norvège et de la Finlande ont assisté au 55<sup>e</sup> Congrès international de médecine vétérinaire militaire qui a eu lieu à Marseille, en France, en 2009.<sup>26</sup> La 19<sup>e</sup> conférence médicale militaire Asie-

Pacifique qui a eu lieu à Séoul (Corée du Sud), en 2009, a attiré au total 36 vétérinaires militaires de la Malaisie, du Népal, des Philippines, de la Corée du Sud et des États-Unis.<sup>27</sup> Les forces armées américaines,<sup>28</sup> allemandes<sup>29</sup> et britanniques<sup>30</sup> ont déployé des services vétérinaires en Afghanistan; des membres des services vétérinaires des États-Unis<sup>31</sup> et de la Grande-Bretagne<sup>32</sup> y sont même morts au combat. La Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) et l'OTAN ont toutes deux eu recours à des programmes de soins vétérinaires en Afghanistan.<sup>33</sup> En outre, des programmes vétérinaires civils ont vu le jour dans certaines parties de l'Afghanistan.<sup>34</sup> L'armée indienne a, elle aussi, envoyé des détachements vétérinaires au Soudan,<sup>35</sup> lesquels ont travaillé avec des officiers de coopération civilo-militaire (COCIM) canadiens. Il ne fait aucun doute que dans tous ces cas, les vétérinaires militaires ont rempli un rôle varié et valable, puisque ces armées n'utilisent pas de chevaux.



Forces indiennes de l'ONU aidant un chameau au Soudan.



Vétérinaires militaires indiens soignant une vache.

## Comment le Canada pourrait-il utiliser les vétérinaires militaires?

### Développement/protection des forces

La plus grande valeur des vétérinaires militaires se trouve peut-être dans leur effet de deuxième ordre en matière de protection des forces, lequel découle de l'effet de premier ordre de leur travail de développement. Des services vétérinaires des plus fondamentaux, comme la lutte contre les parasites, la vaccination, l'amélioration de la nutrition et de la reproduction peuvent accroître considérablement la production animale d'une population locale donnée. Une productivité accrue se traduit par une nourriture plus abondante, une meilleure santé humaine, la croissance de l'activité économique, ce qui donne un plus grand nombre de citoyens de la région qui sont plus heureux, satisfaits, voire, reconnaissants. Il est improbable que les insurgés offrent des services vétérinaires à la collectivité. Par conséquent, dans un contexte d'insurrection, le vétérinaire militaire offre des services essentiels qui risquent peu d'être compromis par la population locale. Il est possible que cela conduise à un renseignement de meilleure qualité, un moins grand nombre de combattants du groupe 2 et une collectivité plus stable qui voit une certaine valeur dans la présence militaire, avec le résultat que les insurgés semblent incapables de répondre aux besoins de la population locale et perdent leur légitimité. À un niveau plus avancé, les équipes de développement des agro-entreprises (ADT)<sup>19</sup> peuvent soutenir la stabilisation et le développement de la base économique agricole des sociétés, contribuant ainsi à accroître la capacité des collectivités à répondre à leurs besoins psychologiques les plus fondamentaux. Une fois la sécurité améliorée, en partie grâce aux services vétérinaires, les ressources vétérinaires civiles plus vastes des organisations gouvernementales et autres peuvent prendre la relève en s'appuyant sur le travail effectué par le vétérinaire militaire.

En sa qualité de partenaire de la santé et de la sécurité animales mondiales, le vétérinaire militaire a en outre un rôle à jouer pour protéger le Canada des maladies provenant de l'étranger. Le travail d'identification des maladies étrangères et de mise en œuvre des procédures pertinentes de décontamination et de quarantaine aide l'Agence canadienne d'inspection

des aliments à prévenir les éclosions au Canada de maladies étrangères, qui pourraient mettre en péril la qualité des aliments sur lesquels reposent notre santé et notre économie.

### Opérations nationales

Les opérations nationales offrent de vastes possibilités pour les vétérinaires militaires canadiens. Le scénario le plus probable en serait un d'aide au pouvoir civil en réponse à une catastrophe naturelle ou artificielle. Dans toutes les catastrophes, des animaux sont touchés, qu'il s'agisse d'animaux domestiques, d'élevage ou sauvages. Le vétérinaire militaire serait une ressource importante dans ces opérations; il assurerait la liaison avec les autres ministères au sujet des questions animales et offrirait des services sur place, là où les ressources civiles seraient incapables d'agir ou encore, auraient été épuisées.

Récemment, l'Association canadienne des médecins vétérinaires a établi un mécanisme civil pour s'occuper des urgences, la Réserve vétérinaire canadienne (RVC).<sup>20</sup> La RVC a initialement été constituée pour apporter à l'Agence canadienne d'inspection des aliments une capacité de pointe en cas d'éclosion en sol canadien d'une maladie animale d'origine étrangère. Le rôle de la Réserve s'est ensuite développé, au point où elle peut offrir des services individuels ou de petites équipes de vétérinaires, au Canada comme à l'étranger. Pour l'instant, les services sont offerts sur une base volontaire et ne comprennent que les vétérinaires, sans équipement. Le personnel militaire étant capable de se déployer plus rapidement et d'accepter de plus grands risques, un service vétérinaire militaire pourrait prêter main-forte à la RVC et même lui servir d'avant-garde. En outre, les vétérinaires militaires disposeraient de leur propre équipement, et le système d'approvisionnement militaire leur offrirait un accès à des ressources plus vastes. Lors d'une opération militaire nationale d'évacuation (en raison par exemple d'une inondation), les vétérinaires militaires pourraient être déployés dans la zone d'évacuation pour soigner et secourir les animaux domestiques et le bétail avant la passation des responsabilités aux autorités civiles.

Lors des catastrophes, de nombreuses organisations de protection des animaux offrent des abris mobiles, mais leur accès aux zones sinistrées peut être limité pour des raisons de sécurité et de mobilité. On raconte en outre que des membres d'organisations civiles tentant de secourir des animaux ont parfois été pris pour des pilliers.<sup>21</sup> Le vétérinaire militaire peut faire le lien entre ces organisations civiles, qui offrent la majorité des soins, et la zone d'opérations protégée. Le monde du sauvetage des animaux est très complexe et englobe des organisations de la SPCA et de protection des animaux, dont le travail est régi par la loi, des organisations caritatives, de gestion des mesures d'urgence et des individus bienveillants, entre autres. Les officiers militaires qui ne connaissent pas bien ces milieux auraient de la difficulté à s'y intégrer efficacement. Dans le cadre de ses compétences, un vétérinaire militaire devrait avoir une certaine maîtrise de la complexité entourant les questions animales et les organismes associés, y compris les ministères, les organisations officielles et non officielles et les



individus bienveillants, mais parfois malavisés. Le vétérinaire militaire pourrait jouer un rôle précieux en faisant le lien entre le commandant et ce milieu très dynamique et souvent émotif.

### *Souveraineté dans l'Arctique*

À l'heure actuelle, peu de vétérinaires travaillent dans les régions éloignées du Canada, particulièrement dans le Nord. Les vétérinaires de l'Armée canadienne pourraient aller faire des exercices ces régions, où ils pourraient effectuer un entraînement réaliste en exploitant des installations de triage et en exécutant des projets à impact rapide (comme des campagnes de vaccination) tout en offrant leurs services aux collectivités qui en ont besoin. La participation des vétérinaires aux missions de souveraineté dans l'Arctique apporterait de la légitimité à la présence du Canada et des services supplémentaires aux citoyens du Nord. Dans le cadre d'un récent exercice, l'Op *Nunavut 10*, les FC ont travaillé avec l'équipe danoise de traîneau à chiens Sirius, qui devait effectuer une patrouille de familiarisation autour de la SFC Alert.<sup>42</sup> Les Forces canadiennes, si elles se dotaient de vétérinaires militaires, pourraient considérer la possibilité de recourir à des équipes de chiens d'utilité dans le Nord, de concert avec les motoneiges et les véhicules tout-terrain qu'utilisent actuellement les Rangers et autres forces.

### *Recherche*

Même s'il faut convenir que cela dépasserait le cadre probable des Forces canadiennes, les vétérinaires pourraient être des partenaires importants en matière de recherche militaire. Les vétérinaires militaires pourraient participer directement à la recherche sur la défense biologique, qui s'inscrit dans le domaine des armes chimiques, biologiques, radiologiques, nucléaires et explosives (CBRNE), car bon nombre d'agents biologiques sont d'origine animale (comme l'anthrax).<sup>43</sup> Le *Marine Mammal Program* de la marine américaine ne se contente pas d'entraîner les mammifères marins pour des tâches particulières, mais il mène aussi d'importantes recherches sur leur santé et sur les méthodes de protection de ces animaux contre les effets des équipements militaires.<sup>44</sup>

### *Animaux d'utilité*

Plusieurs ministères fédéraux ont des programmes actifs de chiens d'utilité, y compris la GRC, avec son service des chiens de police, et l'Agence des Services frontaliers du Canada, dont les chiens sont entraînés pour détecter les stupéfiants, les armes à feu, les devises et les produits agricoles. Les Forces canadiennes ont elles aussi des animaux d'utilité, dont ceux du programme de mise à l'essai des chiens d'utilité de la Police militaire.<sup>45</sup> En Bosnie comme en Afghanistan, les FC ont utilisé des mules et des ânes dans les endroits difficiles d'accès par véhicule.

Les équipes de COCIM, en Afghanistan, ont utilisé des chèvres en réparation pour les dommages et les blessures attribuables aux actions des FC. Ces dernières ont en outre retenu les services d'entreprises civiles,<sup>46, 47, 48</sup> qui ont fourni des chiens détecteurs d'explosifs en Afghanistan;<sup>49</sup> un avis du Digest de sécurité a d'ailleurs été diffusé après qu'un soldat a été mordu.<sup>50</sup>

### *Ce qui importe*

Il est à la fois naïf et irréaliste de nier l'intensité de l'émotion humaine lorsqu'il est question d'animaux, pour le motif que l'objet de cette émotion est un animal et non une autre personne. L'absence de plan pour composer avec les animaux qui se trouvent dans une zone d'opérations peut compliquer inutilement la prestation de l'aide à la population locale. En outre, il existe des situations où seuls des militaires ou encore des vétérinaires spécialement formés peuvent intervenir, comme dans les environnements CBRNE ou présentant un problème de sécurité. Là où il faut décontaminer des humains, il faudra probablement aussi décontaminer des animaux. L'expertise vétérinaire pourrait être utile pour la portion biologique du domaine CBRNE, car bon nombre d'agents biologiques ont une origine animale.

La participation des vétérinaires civils à ces opérations est nécessairement limitée, particulièrement dans les phases initiales des opérations de secours en cas de catastrophe, ainsi qu'à long terme, dans les secteurs comportant des problèmes de sécurité. Les vétérinaires militaires pourraient faire partie des équipes de reconnaissance et de l'équipe d'intervention en cas de catastrophe (EICC) des Forces canadiennes, et effectuer des périodes de service régulières dans différents théâtres d'opérations.

Dans ces zones, les vétérinaires militaires auraient notamment la tâche de gagner l'appui de la population locale à la mission, d'atténuer certaines des causes économiques profondes du conflit et d'améliorer les services domestiques, comme l'approvisionnement en eau et en nourriture. Le vétérinaire militaire permettrait d'offrir des services transitoires jusqu'à ce que les vétérinaires civils puissent reprendre ou établir leurs activités.

En travaillant auprès des collectivités de la zone d'opérations, de manière à offrir une formation de base aux vétérinaires et aux cultivateurs de la région et à faciliter la livraison des fournitures comme les vaccins et les produits de vermifugation, le vétérinaire militaire peut lancer des programmes visant le bien-être des animaux d'élevage, des troupeaux et des volailles. En améliorant les conditions de vie générales de la population et donc, de la société, on peut aider le commandant militaire à raccourcir la période entre le



Un soldat canadien, le Caporal Scott King, ramène du pré *Hughes*, l'âne mascotte âgé de deux ans des soldats canadiens en Afghanistan, le 2 avril 2008.





Un agent de la CCGIM, le Capitaine Kent MacFlae, réserviste du Prince Edward Island Regiment, apporte une chèvre à une famille afghane.

début des opérations militaires et la passation d'une zone d'opérations sûre aux autorités civiles. Bon nombre des projets menés par les vétérinaires militaires peuvent être relativement abordables et de courte durée, tout en s'accompagnant d'avantages durables, même après le départ de la force opérationnelle. Le transfert des responsabilités à des ONG ou à des organismes réputés, comme l'ACDI, renforcerait le caractère durable du travail.

#### En quoi consisterait la réactivation du RCAVC?

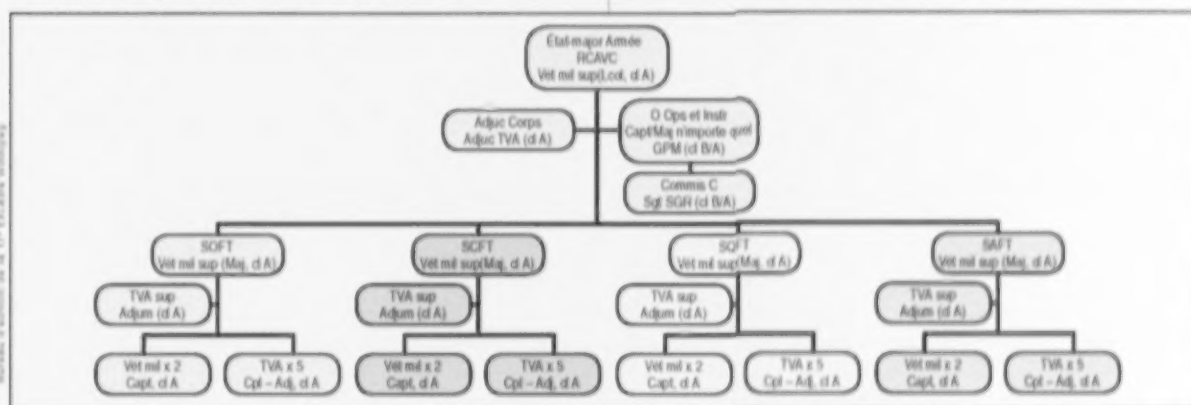
Le *Royal Canadian Army Veterinary Corps*, s'il était réactivé, pourrait faire partie de la Réserve de l'Armée canadienne; ce programme ne serait pas nécessairement très vaste ou très coûteux. Il pourrait être entièrement adaptable aux ressources disponibles et aux environnements opérationnels changeants. Le Corps serait constitué de vétérinaires et de techniciens-vétérinaires autorisés (TVA) qui recevraient subséquemment une formation de soldat de la Réserve de l'Armée canadienne. Le recrutement serait limité à ceux qui possèdent déjà les qualifications requises et sont autorisés à exercer dans une province canadienne. Dans ces deux professions, il existe déjà un système de formation, d'homologation et de réglementation. Les coûts de l'entraînement seraient donc limités à l'apprentissage des compétences élémentaires de soldat et au comblement de l'écart professionnel qui existe entre la méde-

cine vétérinaire civile et militaire. Nous pourrions recourir à cette fin aux programmes qu'offrent déjà nos alliés et à ceux des autres ministères canadiens (comme l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) et le ministère de l'Agriculture) et des organisations de mesures d'urgence. L'ACIA offre déjà un cours sur les maladies étrangères et elle participe, de concert avec la RVC, au développement de la formation sur l'approche tous risques dont le cours pilote a eu lieu à Ottawa en mars 2010.

L'établissement du RCAVC dans la Réserve de l'Armée canadienne serait avantageux pour plusieurs raisons. Les vétérinaires pourraient conserver leurs compétences cliniques et chirurgicales dans leur pratique privée, ce qui éliminerait le besoin d'une infrastructure hospitalière. Les vétérinaires et les techniciens-vétérinaires autorisés pourraient conserver leur autorisation provinciale d'exercer leur pro-

fession grâce à la formation continue obligatoire, ce qui diminuerait les coûts de l'instruction. Ils recevraient en retour une solde et des avantages des FC, ce qui serait moins coûteux que la conception, la création et la prestation de l'instruction en soi. Comme nous l'avons mentionné, plusieurs des alliés du Canada possèdent déjà de solides corps de vétérinaires. Leurs programmes d'instruction, leur doctrine et leurs TTP pourraient être adaptés aux besoins du Canada.

Le nombre de vétérinaires et de TVA requis serait fonction des politiques gouvernementales et militaires. Comme la question n'a pas été soulevée depuis un certain temps, il n'existe pas de politique officielle qui pourrait servir de guide. Pour les besoins de la présente discussion, le plan de gestion de l'état de préparation (PGEP)<sup>21</sup> pourrait servir d'assise aux hypothèses de planification. À titre d'exemple, le PGEP prévoit la capacité de déployer deux forces opérationnelles de l'Armée canadienne en tout temps. Il faut à tout le moins un détachement de services vétérinaires, soit un vétérinaire et deux TVA. En se fondant sur un rapport de mise sur pied de la force de cinq pour un, une force opérationnelle aurait besoin de 6 vétérinaires et de 12 TVA. Par conséquent, compte tenu des deux forces opérationnelles prévues par le PGEP, le RCAVC aurait besoin d'un effectif d'au moins 12 vétérinaires et 24 TVA. Cette structure serait relativement modeste comparativement à celle du *US Army Veterinary Corps*, qui compte 2700 personnes.<sup>22</sup>



L'Armée canadienne étant divisée en quatre secteurs de la Force terrestre (SFT), on pourrait articuler les 36 postes susmentionnés en quatre sections de services vétérinaires comprenant chacune 3 vétérinaires et 6 TVA, soit une section par quartier général de SFT, lequel QG assurerait leur soutien. Les sections pourraient être dirigées par un vétérinaire du Secteur ou encore faire partie du service du médecin-chef du Secteur. Si le rôle de la section de services vétérinaires était limité à des missions humanitaires, elle pourrait être intégrée au G9 (Activités d'influence) du Secteur.

L'unité de 40 soldats comprendrait en outre un petit quartier général du corps, soit un vétérinaire-chef (commandant du corps), un TVA-chef (sergent-major du corps), un officier des opérations et de l'instruction et un commis. Les postes d'officier des opérations et de l'instruction et de commis seraient occupés à temps plein.

Outre la protection supplémentaire qu'elle fournirait aux soldats, cette petite unité permettrait aux Forces canadiennes de mieux réaliser l'objectif du gouvernement du Canada, dans tout le pays et partout au monde, en améliorant la santé animale dans certains des endroits du monde les plus démunis et les moins sûrs.

Une autre possibilité serait d'intégrer les services vétérinaires aux Services de santé des Forces canadiennes, mais avec une structure semblable, peut-être même organisée en fonction de celle des médecins de la FOI. Comme les vétérinaires seraient principalement déployés lors des opérations terrestres, ils devraient tous, ainsi que les TVA, porter l'uniforme de l'Armée canadienne, respecter ses normes et être attachés à ses formations.

## Conclusion

Il serait faux de croire que le vétérinaire militaire est devenu obsolète en même temps que le cheval de combat. Partout au monde, des forces militaires ont conservé des unités de vétérinaires militaires qui offrent actuellement de précieux services.<sup>13</sup> La réactivation du RCAVC comporterait de grands avantages pour les Forces canadiennes, au Canada comme à l'étranger, lors des opérations de soutien au combat, de développement, de secours aux sinistrés et autres. Les opérations actuelles et futures des Forces canadiennes étant axées sur les

États en déroute et en voie de déliquescence, où l'économie, dans au moins une partie de ses États, se fonde sur l'agriculture, on pourrait penser que le fait de ne pas réactiver le RCAVC tient d'un jugement à courte vue. Tous les conflits impliquent des gens, et toutes les civilisations ont besoin d'animaux pour se nourrir, pour travailler et comme compagnons.

Les Forces canadiennes mènent des opérations dans un contexte où les conflits intraétatiques sont plus fréquents que les conflits entre États. La nature de ces conflits exigera fréquemment des interventions qui se poursuivront pendant des années, voire des générations. On ne peut remettre efficacement sur pied un État en voie de déliquescence sans lui apporter des outils pour se nourrir et pour créer des moyens de subsistance pour sa population. Ce fait à lui seul justifie la présence de vétérinaires militaires dans le conflit moderne.

Le RCAVC a vu le jour durant l'une des guerres les plus dures de l'histoire et il a admirablement tiré son épingle du jeu. Le temps est venu de réactiver le Corps et de lui redonner l'occasion de servir.

RMC



## NOTES

1. Mille mercis à Gordon Dithmer, Ph.D., professeur à Tim Ogilvie, à Bill Brown, Ph.D. et à tous les autres qui ont révisé les versions préliminaires du présent document. Je tiens également à remercier ma femme, la Dr<sup>e</sup> Jennifer Morawiecki, Ph.D. pour son travail de révision.
2. French, Cecil. *A History of the Canadian Army Veterinary Corps in the Great World War 1914-1919*. Guelph, Crest Books, 1999, p. 1.
3. *Ibid.*, p. 2.
4. *Ibid.*, p. 6.
5. *Ibid.*, chapitres 5 et 6, *passim*.
6. *Ibid.*, p. 34.
7. *Ibid.*, p. 84.
8. *Ibid.*, p. 80.
9. *Ibid.*, p. 186 et 190.
10. *Ibid.*, p. 199.
11. « Royal Canadian Army Veterinary Corps », *The Canadian Journal of Comparative Medicine and Veterinary Science*, vol. 5, n° 4 (1941), p. 92 et 93.
12. « Canadian Army Veterinary Corps », *The Canadian Journal of Comparative Medicine and Veterinary Science*, vol. 7, n° 10 (1943), p. 293.
13. Headquarters, Department of the Army, *FM 4-02.18 Veterinary Service - Tactics, Techniques and Procedures*, Washington (2004), p. 1-1 et 1-2.
14. Fogelman et al., « The Role of Veterinary Public Health and Preventive Medicine during Mobilization and Deployment », *Military Preventive Medicine: Mobilization and Deployment*, vol. 1, Washington DC, TMM Publications (2003), chapitre 30, *passim*.
15. « One Health Initiative will unite human and veterinary medicine », *One Health Initiative*, <http://www.onehealthinitiative.com> (consulté le 3 janvier 2012).
16. « 140 cows rescued from flood », *CBC News*, <http://www.cbc.ca/canada/new-brunswick/story/2008/05/03/cow-rescue.html> (consulté le 3 janvier 2012).
17. Case, Heather. American Veterinary Association (courrier électronique), 4 mai 2010.
18. Perrin, Terri Perrin. « The Business of Urban Animals Survey: The Facts and Statistics on Companion Animals in Canada », *La Revue vétérinaire canadienne* = *The Canadian Veterinary Journal*, vol. 50, n° 1, p. 48 à 52.
19. Terri Perrin, « The Business of Urban Animals Survey: The Facts and Statistics on Companion Animals in Canada », *The Canadian Veterinary Journal*, Vol. 50, No. 1, pp. 48-52.
20. Canada, ministère de la Défense nationale, *B-GI-323-004FP-004 Opérations de contre-insurrection* (Directeur - Doctrine de l'Armée de terre, 2008-12-13), sous-section 513, parag. 2.
21. McCord, Jean. Agence canadienne de développement international (Communication personnelle), février 2010.
22. Parnson, Ian M. *Wits at War: A History of the Australian Army Veterinary Corps 1909-1946*, Canberra, Army History Unit, Department of Defence, 2005, p. 163.
23. « New Zealand's Corps badges, 1911 to present », <http://www.diggerhistory.info/pages/badges/nc-corps.htm> (consulté le 16 octobre 2010).
24. *US Army Veterinary Service*, <http://www.veterinaryservice.army.mil> (consulté le 16 octobre 2010).
25. *Royal Army Veterinary Corps*, <http://www.army.mod.uk/army-medical-services/5320.aspx> (con-

- sulté le 3 janvier 2012).
26. « Rapport – 55<sup>e</sup> Congrès international de médecine vétérinaire militaire », *Comité international de Médecine Militaire*, <http://www.cim-m.com.org/page/franais/rapportcongresexcelR2009.php> (consulté le 3 janvier 2012).
  27. « Military veterinarians meet in South Korea, France », *ArmaNews*, <http://www.armanews.org/online/news/arma00000715c.asp> (consulté le 3 janvier 2012).
  28. Rodriguez, Patricia. « Veterinarian Ryan K. Miller Helps Heal Afghanistan », *Veterinary Practice News*, vol. 22, n° 10, p. 55. [http://www.veterinarypractice.com/articles/Veterinarian\\_Ryan\\_K\\_Miller\\_Helps\\_Heal\\_Afghanistan/090524/07170/article.html](http://www.veterinarypractice.com/articles/Veterinarian_Ryan_K_Miller_Helps_Heal_Afghanistan/090524/07170/article.html) (consulté le 3 janvier 2012).
  29. « Army vets wage unconventional campaign abroad », *ArmaNews*, <http://www.armanews.org/online/news/arma00000615g.pf.asp> (consulté le 3 janvier 2012).
  30. « Marjan, The Lion of Kabul, Afghanistan Kabul Zoo: euthanized », <http://animam.tripod.com/kabulzoo.html> (consulté le 3 janvier 2012).
  31. « Army vet turns 'terrorist of Helmand' », <http://www.mod.uk/DefenceInternet/DefenceNews/PeopleInDefence/ArmyVetTurnsTerroristOfHelmand.htm> (consulté le 16 octobre 2010).
  32. « US Army veterinarian killed in action », *ArmaNews*, <http://www.armanews.org/online/news/arma00000715c.asp> (consulté le 3 janvier 2012).
  33. « Army dog handler killed in Afghanistan named », *The Telegraph*, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/afghanistan/2461765/Army-dog-handler-killed-in-Afghanistan-named.html> (consulté le 3 janvier 2012).
  34. « Afghan veterinarian, civil affairs team helps ranchers », *U.S. Department of Defense*, <http://www.defenselink.mil/news/newsarticle.aspx?id=49561> (consulté le 3 janvier 2012).
  35. « ISAF Provides veterinary care to nomadic tribes », *Force internationale d'assistance à la sécurité*, <http://www.nato.int/isaf/docu/pressreleases/2008/10-october/p081031-577.html> (consulté le 3 janvier 2012).
  36. « Afghan veterinary association finds its way », *ArmaNews*, <http://www.armanews.org/online/news/arma0000071115c.pf.asp> (consulté le 3 janvier 2012).
  37. « US Veterinarians help jump-start Afghan animal health clinic », *ArmaNews*, <http://www.armanews.org/online/news/arma00000315a.pf.asp> (consulté le 16 octobre 2010).
  38. Brennan, Alex, Major. (Courrier électronique), 4 mars 2009.
  39. Center for Army Lessons Learned. *Agribusiness Development Teams in Afghanistan Tactics, Techniques, and Procedures Handbook*, n° 10-10 (novembre 2009), <http://dasac.army.mil/acc2/call/docs/10-1010-10.pdf>.
  40. « L'Association canadienne des médecins vétérinaires et l'Agence canadienne d'inspection des aliments créent la Réserve vétérinaire canadienne », *Agence canadienne d'inspection des aliments*, [https://canadianveterinarians.net/Documental/ReserveVet/Files/512\\_news-releases/CVR\\_F.pdf](https://canadianveterinarians.net/Documental/ReserveVet/Files/512_news-releases/CVR_F.pdf) (consulté le 3 janvier 2012).
  41. Weinberger, Ben. Vétérinaire qui offre ses services bénévolement après le passage du Ouragan Katrina en Nouvelle-Orléans, en mars 2010, (consultation personnelle).
  42. « Nom d'un chien! », *La Feuille d'érable*, 28 avril 2010, vol. 13, no 14, p. 1, [http://www.forces.gc.ca/site/communitaire/fevol/13vol13\\_14/1314\\_01.pdf](http://www.forces.gc.ca/site/communitaire/fevol/13vol13_14/1314_01.pdf) (consulté le 3 janvier 2012).
  43. « Veterinarians needed to develop comprehensive animal protection, decontamination plans », *ArmaNews*, <http://www.armanews.org/online/news/arma00000701m.asp> (consulté le 3 janvier 2012).
  44. « Marine Mammal Program », *U.S. Navy Marine Mammal Program*, <http://www.spawar.navy.mil/sandiego/technology/mammals/veterinary.html> (consulté le 3 janvier 2012).
  45. Host, D.N., Major. Note documentaire à l'intention du CDP concernant la mise à l'essai des chiens de police militaire, 17 Mars 2008.
  46. « Canadian military seeks more bomb-sniffing dogs for Afghan mission », <http://www.cbc.ca/presspost.com/living/World/2010-01-05/article-777188/Canadian-military-seeks-more-bomb-sniffing-dogs-for-Afghan-mission/1> (consulté le 3 janvier 2012).
  47. « Bomb-sniffing dogs a key part of Afghan military team », <http://www.canada.com/story/print.html?id=2367240&opener> (consulté le 3 janvier 2012).
  48. « Canadian soldier hurt in bomb blast in Afghanistan », *CBC News*, <http://www.cbc.ca/world/story/2007/03/29/soldier-injured.html> (consulté le 3 janvier 2012).
  49. Maguire, Kelly J. *VCS Statement of Capabilities and Experience*, rev. 1.6, Las Vegas, Vigilant Canine Services International, s.d., p.13.
  50. Les chiens de l'unité canine (K-9) ne sont pas domestiques. <http://www.vcsd-vecm.forces.gc.ca/dsdc/dg-dgphd-dog/1-07/article-11-eng.asp> (consulté le 16 octobre 2010).
  51. Caron, J.H.P.M., Lieutenant-général. *Gestion de la disponibilité de l'Armée de terre*, 3350-1 (CEMAF), 25 novembre 2005, parag. 5.
  52. <http://www.veterinaryservice.army.mil> (consulté le 16 octobre 2010).
  53. Les médias modernes offrent une fenêtre sur ces activités. Les liens suivants vers des vidéos YouTube permettent de voir des vétérinaires militaires modernes à l'œuvre. (Tous consultés le 17 octobre 2010).
- <http://www.youtube.com/watch?v=4bknYkzIpo> &feature=related - Programme d'action civile vétérinaire (VETCAP) de l'armée américaine en Éthiopie
  - <http://www.youtube.com/watch?v=GPwkguJh> &feature=related - Royal Army Veterinary Corps en Afghanistan - Chien détecteur d'explosif héris du RAVC en Afghanistan
  - <http://www.youtube.com/watch?v=JcDeV9N8UA> &feature=related - VETCAP de l'armée américaine en Ouganda
  - <http://www.youtube.com/watch?v=RRD0pGHPW> &feature=related - VETCAP de l'armée américaine à Djibouti
  - <http://www.youtube.com/watch?v=alLkxP8xVvo> - VETCAP alghan
  - [http://www.youtube.com/watch?v=N\\_NZkkgfuc](http://www.youtube.com/watch?v=N_NZkkgfuc) - L'équipe de développement des agro-entreprises ferme le VETCAP





## CLAUSEWITZ ET LA RECHERCHE D'OPTIONS NUCLÉAIRES LIMITÉES - 1975-1980

par Hans Christian Breede

### Introduction

Clausewitz est souvent mal compris<sup>1</sup>. Dans le premier chapitre du premier tome de son ouvrage classique *De la guerre*, Clausewitz propose une notion abstraite de la guerre – une guerre d'extrêmes. Il décrit les extrêmes de la volonté et de l'effort, de même que les extrêmes de la force qui mènent à un concept de guerre absolue, en acceptant comme prémisse que « ...l'abstraction met nécessairement tout au mieux; en elle nous voyons l'un et l'autre des adversaires non seulement tendre à la perfection, mais y atteindre même<sup>2</sup>... ». Pour Clausewitz, toutefois, la notion de guerre absolue ne pouvait s'appliquer à la réalité, et le concept de guerre absolue allait demeurer une théorie. En effet, dans le monde réel, les lois de la probabilité éliminent cette certitude qui sous-tend la guerre absolue<sup>3</sup>. Une fois cette certitude éliminée, chacun des trois extrêmes doit être modifié, surtout la raison de faire la guerre. L'idée classique de Clausewitz selon laquelle « ... la guerre devient [...] non seulement un acte, mais l'instrument même de la politique, et que celle-ci, en y ayant recours, ne fait que poursuivre son œuvre par d'autres moyens<sup>4</sup>... » confirme que la notion de guerre absolue est une abstraction, et que la guerre, une fois adoptée

comme solution, crée un lien entre la population, les militaires et le gouvernement<sup>5</sup>.

Avec l'avènement des armes nucléaires et avec la menace grandissante d'une destruction mutuelle assurée (MAD), spectre qui a servi de politique de prévention contre la guerre nucléaire<sup>6</sup>, nombre d'arguments avancés par Clausewitz ont été considérés comme désuets. Cependant, dès la fin des années 1960, plus précisément après avoir reçu un briefing sur le programme de guerre nucléaire des États-Unis, le président de l'époque, Richard Nixon, et son conseiller national en matière de sécurité, Henry Kissinger, ont entrepris de faire modifier les options stratégiques extrêmes dont ils venaient tout juste d'être informés<sup>7</sup>. Ils ont tenté d'intégrer la pensée clausewitzienne dans la planification de la guerre nucléaire aux États-Unis et de prouver que « la guerre ne consiste pas en un choc unique sans durée<sup>8</sup> ». Ils se sont mis à la recherche de ce qui allait devenir, selon l'expression retenue, des « options nucléaires limitées » (LNO). Leurs efforts ont été toutefois ternis par les rivalités inter-ser-

Le Capitaine Hans Christian Breede, MA, CD, Royal Canadian Regiment, officier d'infanterie, est candidat au doctorat en Études sur la conduite de la guerre au Collège militaire royal du Canada.



vices et inter-départementales, de sorte qu'il a fallu revenir à la position admise de facto d'échange nucléaire massif.

Dans le présent article, on exposera le contexte historique ayant mené à la décision d'élaborer des options nucléaires limitées, puis on s'attardera sur l'impact des rivalités inter-départementales et inter-services à l'égard de ces options. Finalement, on démontrera que les options nucléaires limitées ont en bout de ligne menées à la réalité d'une réponse massive, qui s'imposait impérieusement pour les États-Unis.

### Contexte

La quatrième version du plan unique d'opérations intégrées (SIOP4), bien que plus détaillée et approfondie que la première version élaborée en 1962 sous le gouvernement Kennedy<sup>9</sup>, demeurait malgré tout un programme plutôt grossier avec lequel il fallait composer pour faire la guerre. Après avoir reçu un briefing sur ce plan en 1969, Nixon et Kissinger ont tous les deux réagi négativement face à la gravité de la décision qu'ils auraient à prendre advenant l'éclatement d'une crise entre les superpuissances. Comme le faisait remarquer Nixon : « Peu importe ce que [les Soviétiques] feront, ils perdront leurs villes... c'est toute une décision à prendre<sup>10</sup>. » D'autres options s'avéraient nécessaires.

Le SIOP présenté en 1969 prévoyait trois « tâches fonctionnelles<sup>11</sup> » distinctes qui pouvaient être exécutées *simultanément* ou *isolément*. Chacune était identifiée par une simple lettre. La tâche ALPHA avait pour objectif toutes les forces nucléaires soviétiques, la tâche BRAVO, toutes les forces conventionnelles soviétiques. La tâche CHARLIE, quant à elle, portait sur toutes les zones urbaines et industrielles. L'exécution des tâches ALPHA et BRAVO, croyait-on, devait pouvoir limiter les dommages collatéraux, car seule la tâche CHARLIE visait les villes<sup>12</sup>. Ces trois tâches étaient subdivisées en missions préventives et en missions de représailles. Une mission préventive de type ALPHA comportait le lancement de 1750 ogives; l'exécution simultanée des trois tâches entraînerait l'utilisation de plus de 3000 bombes et ogives. Une mission de représailles de type BRAVO ne nécessiterait que 454 armes nucléaires. La mission comportant l'utilisation du plus petit nombre d'armes, soit 351, était prévue « ... dans le cadre d'une tâche CHARLIE<sup>13</sup>... ». Dans tous les cas, les objectifs visés se trouvaient en Union soviétique et en République populaire de Chine<sup>14</sup>. Que ce soit à des fins de représailles ou à des fins préventives, les tâches nécessitaient l'envoi de nombreuses mégatonnes de matériel nucléaire sur le continent eurasiatique, sans compter les inévitables représailles sino-soviétiques. L'application du SIOP, même si ce dernier constituait un plan soigneusement élaboré, comportait des coûts globaux inimaginables. Nixon s'en rendit compte, et à la suite du briefing, il ordonna à Kissinger de lui revenir avec des solutions de rechange<sup>15</sup>.

Considéré comme un rite de passage pour les nouveaux présidents en exercice des États-Unis, « le briefing sur le SIOP<sup>16</sup> » constitue la première fois où les présidents sont pleinement informés de leurs responsabilités à l'égard de l'utilisation de l'arsenal nucléaire états-unien. Ce briefing « ... présente la réalité toute nue<sup>17</sup>... ». En 1969, compte tenu des progrès de la technologie, Nixon était d'avis que l'on pouvait élaborer d'autres solutions. À la fin des années 1960 et au début des années 1970, la technologie en vigueur dans le domaine des armes nucléaires était avancée à un point tel qu'elle influençait maintenant de trois façons la politique nucléaire. Premièrement, comme les ogives étaient devenues plus petites, plus précises et plus efficaces, il devenait possible qu'une arme nucléaire puisse être discrètement prise comme objectif, ce qui ne manquait pas de donner de la crédibilité à l'idée de se servir des ogives de façon limitée pour atteindre certains buts politiques<sup>18</sup>. De plus, les améliorations apportées au système de commandement et contrôle incluaient désormais des techniques d'information naissantes, comme on a pu le constater avec le remplacement du sigle C<sup>2</sup> par le sigle C<sup>3</sup><sup>19</sup>. Ces progrès ont amené certains planificateurs stratégiques à penser qu'il était possible de contrôler certains échanges nucléaires limités<sup>20</sup>. Deuxièmement, la mise en service des munitions classiques améliorées (ICM), ainsi que l'entrée en scène des munitions à guidage de précision (PGM) avaient contribué, aux yeux de certains, à relever le seuil de tolérance quant à la décision d'utiliser des armes nucléaires. On avait l'impression que les ICM, dans une certaine mesure, permettaient aux forces conventionnelles de rivaliser avec les armes nucléaires<sup>21</sup>. Troisièmement et finalement, certaines attentes étaient apparues par inadvertance avec la découverte qu'il était possible de modifier les effets des armes nucléaires. La bombe à neutrons si controversée était « ... erronément caractérisée comme une arme capable de tuer des personnes tout en laissant les infrastructures intactes<sup>22</sup>... ». C'était plutôt une bombe conçue pour améliorer les effets de la radiation (l'explosion demeurerait toujours présente, ainsi que d'autres effets connexes) afin de pouvoir percer le blindage des véhicules et tuer des équipages ou les mettre hors de combat<sup>23</sup>. Considérés dans leur ensemble, ces progrès technologiques, incorrectement perçus ou non,



Le président américain Richard Nixon et le secrétaire d'État Henry Kissinger en Floride, en 1972.

Image n° PBD014 ECU77de epimages.com, offerte par la Collection E-vrai

ajoutaient du poids aux désirs ou à la volonté d'utiliser les armes nucléaires d'une façon autre que dans le cadre d'échanges nucléaires massifs ne pouvant résulter qu'en des destructions totales simultanées dans les deux camps.

### Divergences d'opinions

Étonnamment, en dépit de la forte réaction de Nixon et Kissinger envers le SIOP, il a fallu attendre longtemps la révision des options existantes et la formulation de nouvelles options. Ce sont entre autres des divergences d'opinions au sein des agences, des départements et des services qui expliquent pourquoi il a fallu attendre presque dix ans pour qu'on réussisse à élaborer des options susceptibles d'être mises en œuvre avant l'ultime recours à un échange nucléaire massif<sup>24</sup>. L'éminent historien britannique Sir Lawrence Freedman a identifié ces divergences d'opinions au sein des agences au début de son chapitre sur les options nucléaires dans son ouvrage *The Evolution of Nuclear Strategy*. Il soutient que le concept de la parité des armes nucléaires « ... pouvait être aisément compris par les membres du Congrès et par les diplomates ... Ce concept, toutefois, ne semblait pas aller de soi auprès de la communauté des stratèges professionnels<sup>25</sup>. »

Les politiciens et les stratèges s'intéressaient à des aspects fondamentalement différents. Alors que les politiciens semblaient chercher à atteindre une certaine forme de stabilité par les chiffres (Négociations sur la limitation des armes stratégiques – SALT), les stratèges étaient plus enclins à examiner des capacités, et ils essayaient de trouver des façons réalistes de combattre avec des armes nucléaires. Les stratèges accordaient peu d'importance aux SALT. Ils s'employaient plutôt à trouver des façons d'établir leur crédibilité en élaborant et en communiquant une gamme réelle d'options nucléaires en mesure de prévenir un Armageddon<sup>26</sup>. Dans les hautes sphères états-unienues, entre les autorités élues et les élites intellectuelles réparties de part et d'autre de l'Interstate 495 à Washington, il y avait un fossé d'incompréhension quant à l'utilité des options nucléaires limitées.

Les divergences d'opinions au sein des départements constituaient le deuxième obstacle au projet des options nucléaires limitées de Nixon et Kissinger. Comme sous les gouvernements précédents, les relations civilo-militaires étaient tendues car les militaires considéraient la directive de Nixon à Kissinger comme « ... une autre tentative d'ingérence des civils dans la planification des forces<sup>27</sup>... ». Résultat : les premières demandes de Kissinger touchant l'élaboration d'options nucléaires limitées sont restées lettre morte. Tant auprès du président de l'organisation des chefs d'état-major interarmées (JCS), le Général Wheeler, qu'auprès du secrétaire à la Défense, Melvin Laird, les demandes répétées de Kissinger n'ont pas eu de suite ou ont fait l'objet de réponses renfermant des « ... tableaux énigmatiques fournissant des résumés succincts de plans militaires "représentatifs"<sup>28</sup>... », qui excluaient en plus l'utilisation d'armes prévue dans un sous-élément du SIOP parce que cette utilisation allait à l'encontre de la doctrine, cette même doctrine que Kissinger s'efforçait de changer. De plus, les chefs d'état-major interarmées étaient d'avis que les options nucléaires limitées minaient vraiment la crédibilité des États-Unis dans leur volonté d'employer les armes nucléaires contre un vaste ensemble d'objectifs<sup>29</sup>. Bref, « ... le haut commandement n'était guère intéressé à repenser le plan de guerre en collaboration avec la Maison-Blanche<sup>30</sup>... ». Il a donc fallu attendre sept mois avant que la pression exercée par la Maison-Blanche auprès du département de la Défense ne commence à porter ses

fruits. En juillet 1969, « ... des procédures plus rapides [pour déterminer] des options sélectives<sup>31</sup>... » ont été mises en œuvre, et les options recherchées par Kissinger ont finalement commencé à émerger<sup>32</sup>. En dépit des doutes des chefs d'état-major interarmées touchant les options nucléaires limitées, la force aérienne avait travaillé à ce genre d'options avec la Rand Corporation. Un joueur clé dans l'élaboration de ces options avait été James Schlesinger<sup>33</sup>, qui serait appelé à remplir un rôle important sous un gouvernement ultérieur.



Buste en bronze de M. Clausewitz.

La troisième et dernière divergence d'opinion mettait en opposition des services. En effet, dans la suite logique de l'histoire de l'élaboration de la politique nucléaire, la force aérienne et la marine ne partageaient pas les mêmes points de vue. En raison des améliorations apportées aux missiles balistiques lancés par sous-marins (les SLBM – une ressource de la marine), on craignait que les missiles balistiques intercontinentaux (ICBM) de la force aérienne ne connaissent le même sort que le bombardier stratégique, c'est-à-dire être trop vulnérables pour demeurer une arme de dissuasion valable. Le chroniqueur et auteur Fred Kaplan dépeignit ce conflit entre la marine et la force aérienne comme une intense rivalité, affirmant que les deux services cherchaient à prendre le contrôle de la politique nucléaire états-unienne. Même s'il n'avait pas compris la question de la triade militaire<sup>34</sup>, Kaplan soulignait à juste titre que cette rivalité pouvait être considérée comme un prétexte à la prolifération des armes nucléaires dans tous les services. Cependant, cette prolifération avait quand même stratégiquement un sens qui semble avoir échappé à Kaplan (ou qu'il aura choisi d'ignorer)<sup>35</sup>. Sur un ton plus direct, un rapport publié en 1975 par un analyste abondamment cité de la Rand Corporation, Carl H. Builder, et autres, rapport déclassifié tout récemment et publié par la *National Security Archive* de l'Université George Washington, laissa entendre des arguments en faveur des ICBM. Les auteurs soutenaient que la précision supérieure des ICBM et leur rapport coût-efficacité relativement avantageux les ren-

Image offerte par le National War College des E.-U.

daient capables d'assumer des rôles uniques, entre autres comme armes de réserve ou comme dispositifs de frappe d'élite<sup>36</sup>. Sur un ton plus provocateur toutefois, les auteurs avançaient dans ce même rapport des arguments en faveur d'une contre-force de première frappe, ce qui allait totalement à l'encontre de la philosophie sous-jacente de la politique états-unienne *NOFUN* (non recours en premier à l'arme nucléaire)<sup>37</sup>. Ces trois divergences d'opinion, entre les agences, entre les départements et entre les services eux-mêmes, ont retardé l'élaboration des options nucléaires limitées exigées par Nixon en 1969 au début de son mandat. Toutefois, ces divergences d'opinions, tout comme les autres rivalités du passé, ont permis d'intensifier le débat et elles ont certainement eu un impact très positif sur le produit final. Ce produit final allait finalement voir le jour sous un nouveau secrétaire à la Défense, ancien stratège de la Rand Corporation.

### Entrée en vigueur de la politique nucléaire

Considéré comme le premier stratège professionnel à occuper le poste de secrétaire à la Défense des États-Unis<sup>38</sup>, James Schlesinger est entré en fonctions en 1973 comme remplaçant d'Elliot Richardson, qui avait exercé cette responsabilité pendant moins d'un an. Kissinger pouvait maintenant compter sur un allié dans sa quête des réformes. À cette époque, il y avait un « ... concours de circonstances unique<sup>39</sup>... » dont Schlesinger a su tirer profit pour mettre ses théories en pratique, surtout celle voulant que l'escalade des échanges nucléaires puisse être contrôlée et que la guerre nucléaire puisse être gagnée sans « ... dommages collatéraux à grande échelle<sup>40</sup>... ». Il admettait que la pensée clausewitzienne puisse être intégrée dans le concept de la guerre nucléaire. Il soutenait également que si les États-Unis étaient forcés d'utiliser les armes nucléaires, des options réalistes allaient devoir être présentées à son commandant en chef, le président.

... nous voulons avoir la souplesse de planification voulue pour être capables de répondre précisément à l'attaque d'une façon qui permette (1) de limiter les risques d'une escalade non contrôlée et (2) d'atteindre des objectifs significatifs avec la précision et la puissance nécessaires pour détruire uniquement les objectifs choisis et éviter des dommages collatéraux à grande échelle... tout en ménageant notre force de « destruction assurée » et en persuadant, par la dissuasion, tout ennemi potentiel de ne pas attaquer nos villes<sup>41</sup>.

Sa politique s'est précisée au point d'inclure trois objectifs clés au plan militaire. Premièrement, les armes nucléaires pourraient être employées à l'appui des forces conventionnelles. Deuxièmement, les armes nucléaires allaient être employées dans un rôle de représailles, et troisièmement, elles permettraient de dominer l'escalade. Ce dernier rôle comportait l'aptitude à atteindre un niveau de supériorité militaire permettant de contrôler toute autre escalade supplémentaire<sup>42</sup>. C'était beaucoup demander!

Quatre critiques de cette nouvelle doctrine de Schlesinger en soulignèrent à forts traits les lacunes. La première portait sur le concept du contrôle de la guerre nucléaire. Le brillant correspondant à l'étranger du *New York Times*, Drew Middleton, mentionna que le contrôle de la guerre nucléaire était impossible à réaliser. Fort d'une « ... étude solidement documentée<sup>43</sup>... » menée par un professeur australien spécialiste des études sur la stratégie et la défense, M. Desmond Ball, Middleton laissa entendre que « ... les superpuissances, "plutôt que de consacrer

davantage de ressources" à la poursuite de "chimères" tel le contrôle de la guerre nucléaire, devraient investir plus d'efforts dans d'autres façons d'atteindre les objectifs<sup>44</sup>... ». Il faut à nouveau se rappeler Clausewitz, qui affirmait que la guerre comporte une tendance à l'escalade<sup>45</sup>. Même si elle faisait allusion aux guerres napoléoniennes, la mise en garde de Clausewitz s'applique également à la guerre nucléaire. La deuxième critique donnait à entendre que l'introduction des options nucléaires limitées ne ferait qu'accroître les probabilités d'y recourir. Cette critique, liée au début à des commentaires formulés à l'encontre du Comité de révision du programme de défense, demeurait tout aussi pertinente à l'égard de la nouvelle doctrine de Schlesinger. Si une crise devait éclater, les options nucléaires limitées pourraient rendre l'utilisation des armes plus attrayante que l'emploi des forces conventionnelles, et « ... la souplesse augmenterait le danger d'une catastrophe nucléaire<sup>46</sup>... ». Le seuil de tolérance quant à l'utilisation des armes nucléaires serait abaissé avec l'introduction de ces options.



Le président Jimmy Carter.

Une troisième critique traitait des erreurs d'interprétation possibles de la part des adversaires. L'analyste de la *National Security Archive*, William Burr, Ph. D., mentionna que si les Soviétiques, en vertu de leur doctrine, devaient décider de réagir immédiatement face à l'approche de missiles nucléaires, croyant que ces missiles font partie d'une tentative de première frappe, ils pourraient riposter massivement à ce qui au départ n'était qu'une frappe limitée de la part des États-Unis<sup>47</sup>. La quatrième et dernière critique, de nature technique cette fois, était centrée sur le commandement et contrôle. Pour résumer grossièrement, « ... les centres de commandement états-uniens n'ont pas la surviabilité voulue ni les capacités nécessaires pour mener une guerre nucléaire stratégique limitée<sup>48</sup>... ». Ces quatre critiques, portant à la fois sur des considérations techniques, stratégiques et politiques, illustrent certains des défis liés la conduite d'une guerre nucléaire selon la notion de guerre définie par Clausewitz.

Image by HESLOZ ECUA du site Web cpimages.com, offerte par la NARA



En dépit de ces critiques, le président Jimmy Carter, après une révision de 18 mois entreprise au début de son mandat<sup>49</sup>, signa en 1980 la directive présidentielle 59 qui adoptait officiellement comme politique la doctrine de Schlesinger<sup>50</sup>. Essentiellement, cette directive accordait aux États-Unis la souplesse dont ils avaient besoin pour rendre aux Soviétiques la monnaie de leur pièce si ces derniers s'avaient « ... de grimper à l'échelle de l'escalade... [et pour que nous puissions]... répondre efficacement à chaque niveau<sup>51</sup>... ». De façon plus précise, la directive ciblait des objectifs militaires et politiques, plutôt que les objectifs urbains et industriels traditionnels normalement liés aux armes de destruction massive<sup>52</sup>. La directive subdivisait la force stratégique en fonction de séries d'objectifs regroupés sous les appellations suivantes : options nucléaires régionales, options nucléaires limitées et reprise économique; la directive prévoyait aussi le maintien d'une réserve stratégique<sup>53</sup>. En tenant compte des nouveaux impératifs militaires et politiques, les objectifs incluaient maintenant « ... des leaders militaires et politiques de deuxième échelon<sup>54</sup>... ». La directive ne ciblait pas les leaders supérieurs, car il fallait s'assurer d'avoir un interlocuteur avec qui négocier l'escalade. Certes, il avait fallu attendre sept ans, après deux secrétaires à la défense<sup>55</sup>, pour que la révision puisse être effectuée, mais le document que signa le président Carter en 1980 était conforme à la doctrine peaufinée au départ par Schlesinger. Les États-Unis possédaient désormais une politique leur permettant de se lancer dans une guerre nucléaire contrôlée.

### Conséquences

Bien que l'on dise du secrétaire à la Défense de l'époque (1977-1981), Harold Brown, qu'il doutait que les options nucléaires limitées puissent prévenir l'escalade<sup>56</sup>, certains travaux empiriques sur le sujet laissaient vraiment croire que les options nucléaires limitées *pouvaient* fonctionner. Se servant des techniques de la théorie des jeux, Robert Powell conclut que « ... les pays préfèrent avoir des options limitées relativement moindres et moins destructrices<sup>57</sup>... » et qu'« ... au fur et à mesure que se développe la crise, les pays risquent de moins en moins de poursuivre l'escalade<sup>58</sup>... ». Toutefois, en dépit de ce vote de confiance un peu trop rationnel d'un théoricien des jeux, de nombreuses questions demeuraient quant à la façon dont l'Union soviétique interpréterait une frappe nucléaire, indépendamment de son ampleur. En termes clairs, si la politique des Soviétiques était de réagir en cas d'attaque, c'est-à-dire appliquer des mesures de représailles seulement après confirmation d'une détonation nucléaire sur leur territoire, la moindre détonation nucléaire pouvait potentiellement mener à des représailles massives<sup>59</sup>. L'adoption d'une politique par un camp n'entraîne pas automatiquement l'adoption de cette même politique par l'autre camp.

Il en est finalement résulté un paradoxe en ce sens que cette recherche d'options nucléaires limitées a provoqué l'émergence d'une politique qui *invitait* à une frappe de la part des Soviétiques, et qui *rendait même les États-Unis vulnérables* à



Le secrétaire à la Défense Harold Brown, deuxième en partant de la gauche, en compagnie du ministre de la Défense chinois, M. Geng Biao, le 1<sup>er</sup> janvier 1980.

cette frappe. En termes simples, en essayant de contrôler l'escalade, même si les États-Unis ne frappaient pas les premiers – par exemple dans le cas d'une réponse limitée (quoique élevée d'un cran) –, ils pouvaient se retrouver dans une position où ils seraient les premiers à frapper des villes. Ce faisant, les forces soviétiques adopteraient des mesures de représailles en conséquence, ayant pour effet de détruire des villes états-uniennes<sup>60</sup>. Les deux camps étaient bien au fait de cette situation, et les États-Unis allaient hésiter à être les premiers à attaquer des villes. De leur côté, les Soviétiques allaient apprécier cette contrainte et pourraient de ce fait trouver avantageux d'opter pour une attaque nucléaire limitée contre les États-Unis<sup>61</sup>. Pour compliquer les choses davantage, si les Soviétiques devaient frapper seulement les ICBM états-uniens, le président perdrait ses seuls systèmes d'attaque d'objectifs renforcés, ou ses seuls systèmes capables d'effectuer des tâches ALPHA (dans le langage du SIOP). Il ne resterait que des systèmes capables d'attaquer des villes. Dans les circonstances, les États-Unis pourraient être forcés, sans pouvoir invoquer l'escalade pour justifier leurs actions, d'être les premiers à frapper des villes soviétiques. Dans les deux cas, il n'y avait pas de solutions immédiates, ce qui était jugé inacceptable<sup>62</sup>.

Selon Freedman, la solution consistait à remettre à l'avant-plan « ... la science politique rudimentaire des premiers théoriciens de la puissance aérienne... qui croyaient que les bombardements stratégiques pouvaient avoir pour effet d'isoler l'élite de la masse et d'entraîner rapidement une brisure sociale<sup>63</sup>... ». Cette solution découlait d'une évaluation selon laquelle, étant donné la centralisation des pouvoirs en Union soviétique, l'attaque de certains éléments du pouvoir conduirait à une capitulation hâtive. Cette politique était précisée dans la directive présidentielle 59<sup>64</sup>, mais on avait oublié d'indiquer qu'une grande partie des éléments de cette « culture politique soviétique<sup>65</sup> » serait fort probablement située dans les zones urbaines.

Pendant que se poursuivait ce débat, Carl Builder continuait de publier des rapports et des articles favorisant non seulement une spécialisation des rôles pour le parc d'ICBM, mais aussi le développement d'une contre-force réelle (et déclaratoire) de première frappe, en insistant pour dire que ce n'était



pas là une politique de déstabilisation<sup>66</sup>. Il formulait des arguments convaincants car il mentionnait qu'une contre-force de deuxième frappe (que les États-Unis possédaient à l'époque) ne s'avèrait appropriée qu'à condition de détenir l'avantage au niveau des forces conventionnelles (avantage que les États-Unis n'avaient pas à l'époque). Il a donc avancé que, pour que la politique nucléaire états-unienne puisse s'aligner sur les réalités de la force conventionnelle, elle devait s'orienter sur la mise sur pied d'une contre-force de première frappe crédible<sup>67</sup>. On peut débattre de l'intention de Builder derrière cette démarche : croyait-il honnêtement en la valeur des contre-forces ou désirait-il que les ICBM continuent d'avoir un rôle crédible? Ses affirmations n'en demeuraient pas moins provocantes. À plusieurs égards, la recherche d'options nucléaires limitées a continué de servir de plaidoyer pour les frappes massives.

## Conclusion

Mise en branle par Nixon et Kissinger, peaufinée par Schlesinger, et finalement mise en œuvre par Carter et son secrétaire à la Défense, Harold Brown, l'adoption d'une politique de guerre nucléaire s'est avérée du début à la fin une entreprise difficile. Minée par les rivalités et les visions opposées, l'élaboration d'options nucléaires limitées, excluant un échange nucléaire massif, demeure un concept flou. Les efforts entrepris par les divers gouvernements pour inclure la pensée clausewitzienne dans la politique nucléaire ont porté leurs fruits avec la mise en place des options, mais l'efficacité de celles-ci demeure clairement douteuse. Les leaders et les analystes de l'époque de la guerre froide trouvaient lacunaire le concept des représailles massives, et ils se sont employés avec ardeur à trouver un mode de riposte graduée, tel le concept des options nucléaires limitées présenté par Schlesinger. Le stratège militaire états-unien dans le domaine nucléaire, Bernard Brodie, souligne de façon intéressante que l'on perd le sens de l'affirmation de Clausewitz – ne faire la guerre que pour des buts politiques –, lorsqu'on applique des concepts qui cherchent à causer « de plus grands dommages [aux] usines industrielles [de l'Union sovié-

tique] que [ceux subis par celles des États-Unis]<sup>68</sup> ». Pour Brodie, cette vision enlève toute pertinence politique à la guerre car tout ce qui compte alors est de simplement provoquer des destructions de nature cataclysmique. Les options nucléaires limitées semblaient offrir la possibilité de garder vivants les buts politiques en prévision d'une guerre nucléaire. Toutefois, de l'avis de l'auteur de ces lignes, c'eût été « agir à l'aveuglette », une entreprise inutilement risquée, que de livrer de réels combats nucléaires.

Le présent article a permis de brosser le portrait du contexte historique ayant mené à la décision d'examiner des options nucléaires limitées, et de faire état des rivalités inter-départementales et inter-services qui ont influencé l'élaboration de ces options. En ce qui touche aux réalités de la guerre froide et aux facteurs humains en général, Clausewitz semble avoir été de prime abord déphasé une fois de plus. Toutefois, en deuxième analyse, les opinions connues de ce Prussien à l'égard de la politique et de la guerre demeurent pertinentes. La guerre, sans buts politiques, est absurde, et les armes nucléaires ne font que rétrécir davantage le fossé entre la guerre et la politique. Selon l'humble auteur de ces lignes, cette assertion est aussi vraie aujourd'hui qu'à l'époque de la guerre froide.

RMC



« Prussian Roulette », de Rainer Ehart. De gauche à droite : Wilhelm I, Bismarck, Friedrich II, Leopold von Anhalt-Dessau, Schlieffen, Clausewitz, Wilhelm II, et Hindenburg.

## NOTES

1. Les divergences de points de vue à l'égard de Clausewitz et les interprétations conflictuelles de son ouvrage *De la Guerre* s'expliquent tant par des erreurs de traduction que par des erreurs d'analyse. Par exemple, la qualité des traductions varie énormément, selon que l'on s'attarde entre autres à la version explicite et objective de Peter Paret et Sir Michael Howard ou à la version abrégée et biaisée d'Anatol Rapoport. Voir « Which Translation of Clausewitz? On War Do You Have? » sur le site [www.clausewitz.com](http://www.clausewitz.com), consulté le 27 octobre 2010. De plus, de nombreux adeptes de Clausewitz interprètent mal ses enseignements, par exemple Joseph Greene, qui, dans l'avant-

propos d'une édition anglaise, écrivait que Clausewitz était partisan de la guerre totale. Bernard Brodie, « A Guide to the Reading of *On War* » Carl von Clausewitz, *On War*. Michael Howard et Peter Paret, (Eds., Trs) Princeton, NJ, Princeton University Press, 1976, p. 646.

2. Clausewitz, p. 32.

3. *Ibid.*, p. 35.

4. *Ibid.*, p. 45.

5. *Ibid.*, p. 48.

6. Le concept de la destruction mutuelle assurée a évolué avec le temps après la Deuxième Guerre mondiale. Agissant tout d'abord comme un pays ayant le monopole des armes nucléaires, les

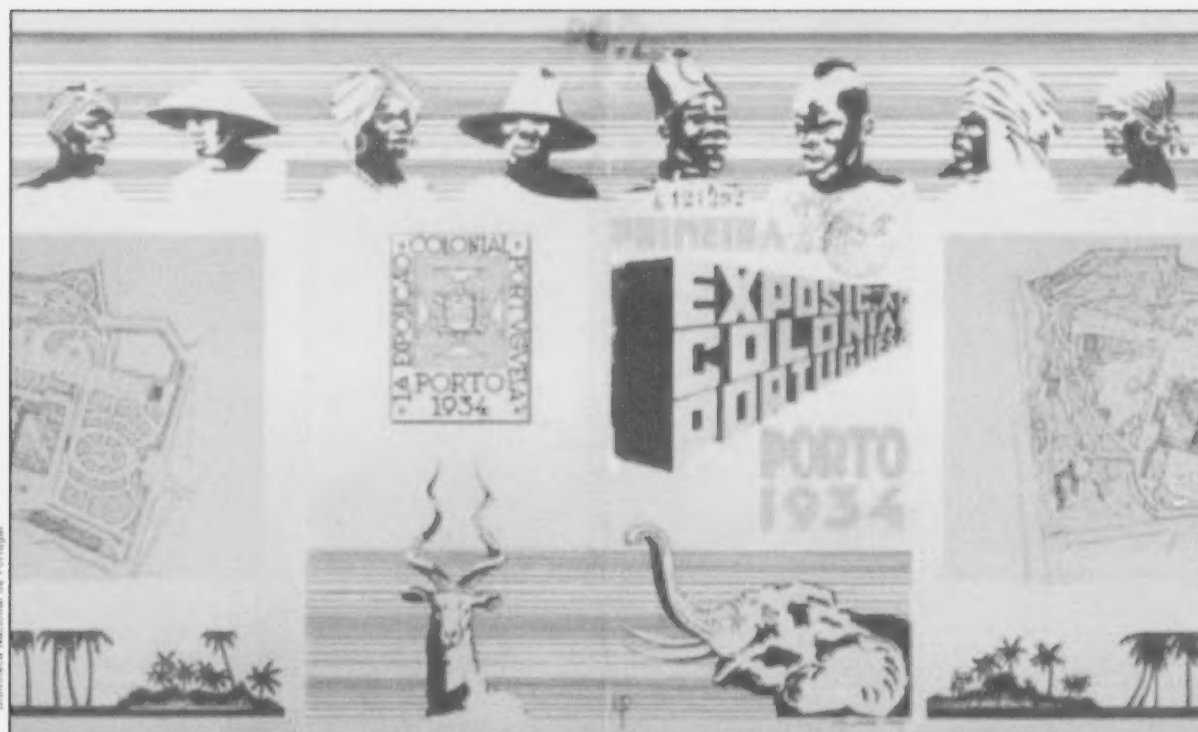
États-Unis ont élaboré des concepts tels que « représailles massives », puis « riposte graduée ». En outre, le concept de dissuasion était loin de faire l'unanimité, au début parmi les militaires eux-mêmes, puis plus tard dans l'entourage politique de Reagan. Le concept de dissuasion choquait les militaires car ils considéraient que cette prise de position équivalait à céder l'initiative à l'ennemi, une situation stratégiquement inacceptable aux yeux des officiers. Voir Bernard Brodie, « The Development of Nuclear Strategy » dans *International Security*, vol. 2, 1978, p. 68, et Lawrence Freedman, *The Evolution of Nuclear Strategy*, New York: Palgrave MacMillan, 2003.

- Voir aussi Colin S. Gray, *Modern Strategy*, Oxford, UK, Oxford University Press, 1999.
7. William Burr, « The Nixon Administration, the 'Horror Strategy' and the Search for Limited Nuclear Options, 1969-1972 », dans *Journal of Cold War Studies*, vol. 7, n° 3, été 2005, p. 34.
  8. Clausewitz, p. 33.
  9. William Burr, (Ed.) « The Creation of SIOP 62: More Evidence on the Origins of Overkill » dans *National Security Archive Electronic Briefing Book No. 130*, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB130/index.htm>, consulté le 2 octobre 2010.
  10. *Ibid.*, p. 34. [Traduction libre]
  11. *Ibid.*, p. 42. [Traduction libre]
  12. *Ibid.*
  13. *Ibid.*, p. 45. [Traduction libre]
  14. *Ibid.*
  15. *Ibid.*, p. 36.
  16. Freedman, p. 395. [Traduction libre]
  17. *Ibid.* [Traduction libre]
  18. *Ibid.*, p. 360-361.
  19. C2 signifiait *Commandement et Contrôle*, C3I signifiait maintenant *Commandement, Contrôle, Communications et Renseignement*. La doctrine actuelle emploie maintenant le sigle C4I qui signifie *Commandement, Contrôle, Communications, Informatique et Renseignement*.
  20. Burr, p. 61.
  21. Freedman, p. 366.
  22. *Ibid.*, p. 367. [Traduction libre]
  23. *Ibid.*
  24. Si l'on prend comme point de départ le briefing sur le SIOP en 1969, la politique officielle renfermant les options nucléaires n'est pleinement entrée en vigueur qu'en 1979, sous le gouvernement Carter. « Current US Strategic Targeting Doctrine » 3 décembre 1979. <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB43/doc20.pdf>, consulté le 27 octobre 2010.
  25. Freedman, p. 355. [Traduction libre]
  26. Desmond Ball and Robert C. Toth, « Revising the SIOP: 'Taking War-Fighting to Dangerous Extremes' » dans *International Security*, vol. 14, n° 4, printemps 1990, p. 66.
  27. Freedman, p. 359. [Traduction libre]
  28. Burr, p. 51. [Traduction libre]
  29. *Ibid.*
  30. *Ibid.* [Traduction libre]
  31. *Ibid.*, p. 59. [Traduction libre]
  32. *Ibid.*, p. 56.
  33. *Ibid.*
  34. La triade nucléaire fait référence aux multiples systèmes de lancement des armes nucléaires. La triade incluait les bombardiers, les sous-marins et les sites de lancement au sol. Freedman, p. 326.
  35. Fred Kaplan, « Bureaucracy and the Bomb: The Hidden Factor Behind Nuclear Madness » dans *Washington Monthly*, vol. 15, n° 6, juillet 1983, p. 48-53.
  36. Carl H. Builder *et al.* « The U.S. ICBM Force: Current Issues and Future Options », rapport préparé pour le projet RAND – Force aérienne des États-Unis, octobre 1975, p. 83-84.
  37. *Ibid.* [Traduction libre]
  38. Freedman, p. 360.
  39. Ce concours de circonstances unique réfère à une combinaison parfaite d'éléments : la bonne technologie (systèmes de lancement de plus en plus sophistiqués), avec les bonnes personnes (autorités clés à la Maison-Blanche et au département de la Défense) au bon endroit (en fonction) au bon moment (ensemble), ce qui aura permis de convertir la théorie en pratique. *Ibid.*, p. 361. [Traduction libre]
  40. *Ibid.* [Traduction libre]
  41. James R. Schlesinger, « Strategic Forces » dans *Air Force Magazine*, 4 mars 1979, p. 2. [Traduction libre]
  42. Freedman, p. 365.
  43. Drew Middleton, *The New York Times*, 18 novembre 1981. [Traduction libre]
  44. *Ibid.* [Traduction libre]
  45. Uwe Hartmann, *Carl von Clausewitz and the Making of Modern Strategy*, Postdam, Milet-Verlag, 2002, p. 41.
  46. Burr, p. 67. [Traduction libre]
  47. *Ibid.*, p. 66.
  48. IDA analysts L. Wainstein *et al.* dans *Ibid.*, p. 61. [Traduction libre]
  49. Mossberg.
  50. *Ibid.*
  51. *Ibid.* [Traduction libre]
  52. *Ibid.*
  53. Ball and Toth, p. 68.
  54. Mossberg. [Traduction libre]
  55. Schlesinger a été remplacé par Donald Rumsfeld au poste de secrétaire à la Défense, qui a ensuite cédé sa place à Harold Brown sous le gouvernement Carter.
  56. Mossberg.
  57. Robert Powell, « Nuclear Deterrence and the Strategy of Limited Retaliation » dans *The American Political Science Review*, vol. 83, n° 2, juin 1989, p. 517. [Traduction libre]
  58. *Ibid.* [Traduction libre]
  59. Burr cite précisément Wainstein *et al.* en disant qu'il existait une « ...incertitude fondamentale quant aux réactions des Soviétiques face aux frappes nucléaires limitées sur l'URSS ». Burr, p. 66.
  60. Freedman, p. 371.
  61. Mossberg.
  62. Freedman, p. 372.
  63. *Ibid.*, p. 377. [Traduction libre]
  64. Mossberg.
  65. Freedman, p. 376. [Traduction libre]
  66. Carl H. Builder, « The Case for First-Strike Counterforce Capabilities » au *41<sup>e</sup> Symposium of the Military Operational Research Society*, juillet 1978.
  67. *Ibid.*, p. 18.
  68. Brodie, *The Development of Nuclear Strategy*, p. 79. [Traduction libre]



Die Tafelrunde, de Josef Schneider.

Image offerte par DEU GATRCOM et la ville de Coblenz, Allemagne



## GUERRE IRRÉGULIÈRE ET ANALYSE INSTITUTIONNELLE : L'INTERVENTION DU PORTUGAL EN ANGOLA, EN GUINÉE-BISSAU ET AU MOZAMBIQUE (1961 À 1974)

par Pierre Pahlavi et Karine Ali

### Introduction

L'étude de la présence portugaise en Angola, en Guinée-Bissau et au Mozambique offre un cadre unique pour analyser l'adaptation d'une armée occidentale à une guerre irrégulière. Commençons par souligner que cet épisode historique est encore ostensiblement et largement ignoré par les chercheurs universitaires, plus intéressés par les péripéties militaires de la Grande-Bretagne en Malaisie, de la France en Algérie et des Américains au Vietnam et en Iraq. Pourtant, les opérations de contre-insurrection (COIN) du Portugal en Afrique illustrent remarquablement bien comment une armée occidentale est arrivée à s'adapter efficacement à une guerre irrégulière. Parce que ce genre de guerre exige par définition certains rajustements, la victoire sur l'ennemi dépend pour une grande part de la capacité des forces amies à s'adapter à un nouveau contexte. L'adaptation des organisations ne se résume toutefois pas au réaménagement des structures ou à la modification du « commandement et contrôle » (C2) et de la doctrine. Il faut aussi composer avec des forces institutionnelles profondes et souvent complexes, qui favorisent ou empêchent l'avènement de changements concrets.

Parce qu'elle dépasse les explications habituelles confinées aux facteurs logistiques, doctrinaux et géopolitiques, l'analyse

institutionnelle sociologique comporte des avantages notables quand vient le temps d'étudier et de comprendre comment certaines forces institutionnelles, le plus souvent négligées par les chercheurs concernés, peuvent donner lieu à une adaptation non désirée ou jeter des fondements solides dans un contexte de guerre irrégulière. En s'inspirant du cadre d'analyse institutionnelle du sociologue Richard Scott, nous mettons l'accent dans

M. Pierre Pahlavi, Ph.D., est professeur agrégé et directeur adjoint à la recherche au département des études de la défense du Collège des Forces canadiennes de Toronto. Ayant reçu une formation universitaire multidisciplinaire et internationale, il est diplômé de l'Université de Nice-Sophia Antipolis (maîtrise ès arts), de l'Université de Montréal (maîtrise ès sciences) et de l'Université McGill (doctorat). Ses publications récentes portent sur ses principaux domaines d'expertise qui sont les stratégies d'influence, la politique étrangère de l'Iran, l'analyse institutionnelle et la guerre irrégulière.

M<sup>me</sup> Karine Ali détient une maîtrise en sciences politiques de l'Université de Montréal. Elle a étudié l'incidence des questions de sécurité nationale du point de vue des changements des politiques canadiennes en matière d'immigration et de protection des réfugiés. Elle occupe actuellement le poste de coordinatrice au vice-décanat aux études supérieures et aux affaires extérieures de la faculté des arts et des sciences de l'Université de Montréal.





Le continent africain.

le présent article sur les trois dimensions déterminantes de la lutte antiguérilla que le Portugal a menée pour empêcher ses trois colonies africaines d'accéder à l'indépendance (1961 à 1974) : le pilier culturel-cognitif (ou le contexte idéologique et conceptuel dans lequel il est ancré), le pilier normatif (l'assise doctrinale et stratégique de l'intervention militaire) et le pilier régulateur (lois, règles, institutions). L'étude combinée de ces facteurs permettra d'aborder la question fondamentale de la légitimité, la logique de la stabilité et la dynamique du changement résultant des interactions entre les piliers des institutions.

### 1. Cadre théorique

Émile Durkheim, considéré comme le père fondateur de la sociologie moderne, affirme qu'une institution, quelle qu'elle soit, n'existe que dans la mesure où elle remplit une fonction sociale pouvant être justifiée. Par conséquent, ce n'est qu'en l'absence d'autres options que les institutions s'engagent dans un réel processus d'adaptation. Il est utile d'examiner le changement institutionnel à travers la lentille de l'isomorphisme. On a pu remarquer que les organisations d'un même secteur d'activités reproduisent régulièrement leurs structures organiques respectives, mais embrassent aussi souvent les mêmes valeurs et la même vision du monde. À dire vrai, l'opportunisme face à l'incertitude (autrement dit, ce qui semble fonctionner chez les concurrents) est souvent un important catalyseur du changement institutionnel.

Depuis les années 1980, les sociologues se servent de l'analyse institutionnelle pour étudier les changements au sein des institutions. Néanmoins, aussi efficace que puisse être cette

approche, rares sont les sociologues qui l'ont appliquée à l'institution militaire. C'est pourquoi on ne sait pas trop comment l'institution militaire maintient sa cohérence interne quand elle doit combattre un ennemi d'un autre genre, dont les agissements ne correspondent pas à la définition habituelle d'une guerre menée entre forces armées étatiques. Les institutions militaires conventionnelles ont tendance à s'imiter les unes les autres, mais, comme la présente étude de cas le démontre, on peut aussi assister à un phénomène d'isomorphisme quand une armée classique fait face à une armée non conventionnelle. Une telle dynamique isomorphique peut toutefois gravement ébranler la capacité d'une institution à préserver sa légitimité sociale.

Bien qu'il existe plusieurs écoles de pensée en matière d'analyse institutionnelle sociologique, Richard Scott<sup>1</sup> est un des rares auteurs à présenter un cadre d'analyse

complet des institutions. Le cadre de Richard Scott reprend les principaux piliers de l'ordre social<sup>2</sup>, tout en greffant plus de détails à l'un d'eux. Le premier pilier est qualifié de régulateur; il épouse la notion de prévisibilité sociale. Il englobe les règles tant officielles qu'officieuses, les règlements, les lois et les systèmes pénaux. Richard Scott divise le second volet en deux sous-ensembles cohérents sous l'angle de l'analyse institutionnelle : le pilier normatif et le pilier culturel-cognitif. La cohésion sociale est possible lorsqu'il existe un certain nombre de valeurs et de normes implicites communes quant à ce qui est souhaitable et légitime; ces notions collectives forment le deuxième pilier dans le modèle de Richard Scott. Le troisième pilier, le pilier culturel-cognitif, porte sur les idées reçues, les schémas mentaux et la vision du monde d'un groupe, qui contribuent également à en maintenir la cohésion sociale. Ces trois piliers de l'analyse institutionnelle offrent un cadre élaboré d'analyse des actions et décisions d'une institution.

Les grandes décisions prises par les principaux intervenants, celles qui se traduisent en *gestes* ou *défauts d'agir véritables*, continuent de constituer le principal objet d'étude de l'analyse institutionnelle. Cela exige un degré d'interprétation qualitative du même ordre que ce qui se fait dans le domaine reconnu de l'analyse organisationnelle. Les principales variables qui déterminent si des gestes concrets seront posés ou si l'inaction prévaudra sont rattachées à ces trois piliers; ce sont des variables interdépendantes. Ainsi, les règles et règlements peuvent restreindre la sphère de ce qui est concevable (dimension culturelle-cognitive), alors que les règles en tant que telles peuvent aussi être vues comme la manifestation de certaines normes et valeurs sous-jacentes. Afin de ne pas se laisser



empêtrer par ces chevauchements de la dynamique, l'analyse institutionnelle doit diviser les trois piliers et employer certains indicateurs particuliers pour chacun d'entre eux<sup>3</sup>. Dans le cas du pilier régulateur, les indicateurs ne sont pas seulement les règles tant officielles qu'officieuses, les règlements, les lois et les systèmes pénaux auxquels ils renvoient, mais également la façon dont les règles et les peines sont invoquées au moment de prendre des décisions. Les indicateurs liés au pilier normatif décrivent les attentes sociales quant aux règles et normes de conduite à respecter. Ces indicateurs sont souvent présents quand il est question de « pertinence » et de façon « normale » de faire les choses. Enfin, les indicateurs caractéristiques du pilier culturel-cognitif s'appuient sur des croyances, visions du monde, perceptions cognitives et définitions données de ce qui est « juste », « bon » et « vrai ».



La garde d'honneur à l'arrivée du PAQUETE VERA CRUZ, sous le drapeau du Régiment d'infanterie de Luanda (RIL), en Angola.

En illustrant notre propos au moyen de l'expérience contre-insurrectionnelle de l'armée portugaise, nous entendons dans les sections suivantes démontrer l'utilité du cadre d'analyse de Richard Scott pour étudier l'influence des facteurs intangibles sur l'adaptation d'une institution militaire occidentale dans un contexte non conventionnel.

## 2. Le pilier culturel-cognitif

Le premier pilier de ce cadre institutionnel est composé des éléments culturels-cognitifs et idéologiques, sur lesquels a reposé l'entreprise de contre-insurrection (COIN) portugaise. Les composantes du premier pilier sont primordiales en ce qu'elles forment la structure elle-même (dimensions normative et régulatrice), tout en lui conférant sa cohérence et sa légitimité. Les éléments les plus importants à cet égard sont l'intégrité territoriale et le lusotropicalisme.

La présence du Portugal en Afrique remonte à la fin du XV<sup>e</sup> siècle. La plupart des membres des élites militaire, intellectuelle et politique du Portugal, à commencer par l'ancien premier ministre, António de Oliveira Salazar, considéraient la présence portugaise outremer vitale pour la nation. Les colonies offraient un potentiel économique important<sup>4</sup> et étaient garantes de la stature internationale<sup>5</sup> du Portugal, qui a de ce fait choisi d'ignorer les fortes pressions de la communauté internationale à

l'encontre de son empire colonial. À une époque où la plupart des puissances coloniales négociaient l'indépendance de leurs colonies, le régime de Salazar a intégré le discours du colonialisme moderne en un tout « [...] dans lequel la découverte, l'expansion et la colonisation jouaient un rôle résolument central »<sup>6</sup>. Le Portugal fut donc un des derniers pays à accorder l'indépendance à ses colonies<sup>7</sup> après le *coup d'État* contre le régime salazariste. La détermination du Portugal à combattre simultanément trois contre-insurrections pour conserver ses colonies s'explique en grande partie par l'importance attribuée à l'unité territoriale. Les dirigeants portugais considéraient que les colonies faisaient partie intégrante du territoire national et revêtaient une grande importance stratégique. Le Portugal aspirait à être l'égal de la France, de la Grande-Bretagne et des États-Unis, mais la petite taille de la *métropole* semblait

l'empêcher de jouir d'un tel prestige. Le gouvernement portugais a donc pris le temps et affecté des ressources pour confirmer le statut impérial du Portugal. Dans les manuels scolaires, les territoires d'outremer étaient « [...] superposés sur des cartes des États-Unis et de l'Europe, de la Méditerranée à la Russie »<sup>8</sup>. L'unité territoriale a notamment été soutenue par le président Américo Tomás, quand il déclarait que les colonies avaient la « [...] même importance que [...] les autres parties inviolables du territoire national »<sup>9</sup>. Ces prétentions à l'unité territoriale se sont matérialisées dans le refus du Portugal de produire des rapports sur ses colonies ou de collaborer avec tout comité traitant de questions coloniales<sup>10</sup>.

Pour se justifier, le Portugal avançait des arguments destinés à projeter l'image d'une puissance coloniale *atypique*, dont au premier plan l'idéologie lusotropicaliste formulée par l'intellectuel brésilien Gilberto Freyre. Le Portugal a employé ce concept pour souligner la nature tout à fait particulière de ses relations avec ses colonies africaines<sup>11</sup>. Selon l'anthropologue et militant Miguel Vale de Almeida, le lusotropicalisme est « [...] un penchant naturel ou une aptitude particulière au métissage »<sup>12</sup> que présentent les Portugais, une qualité essentielle pour « transformer les représentations et les pratiques du colonialisme anachronique du Portugal »<sup>13</sup>. Le Portugal souhaitait être perçu sur la scène internationale comme une nation multiraciale et multicontinentale, entretenant des « [...] relations cordiales avec les populations non européennes [...] des tropiques »<sup>14</sup>. Alors même qu'était créée l'ONU et du même coup établie la Charte des Nations Unies, que les conférences anti-colonialistes battaient leur plein, le lusotropicalisme s'est révélé utile pour ceux qui défendaient le colonialisme portugais<sup>15</sup>, porté qu'il était par son « idéal d'un mélange harmonieux des races, des croyances religieuses et des différences culturelles »<sup>16</sup>.

Le lusotropicalisme a procuré à Salazar tant l'assise scientifique que la justification idéologique du refus portugais de renoncer à l'empire colonial du pays<sup>17</sup>. La plupart des Portugais étaient convaincus que le lusotropicalisme rendait fidèlement compte des pratiques, politiques et objectifs de leur pays dans leurs provinces d'outremer<sup>18</sup>. Ce pilier cognitif culturel était



Un Dornier Do27 de la force aérienne portugaise (FAP) à l'aéroport de Nambuango, en Angola.

assez solide pour non seulement ancrer la position politique du pays mais imprégner également l'adaptation doctrinale aux contre-insurrections africaines.

### 3. Le pilier normatif

L'étude démontre que le concept portugais de la guerre irrégulière est aussi ancré dans une substantielle base normative. L'armée portugaise a eu recours à une doctrine élaborée relativement à cette COIN, qui en a fait un solide pilier normatif. La contre-insurrection portugaise était fondée sur des éléments précis, qui ont produit une « conduite de la guerre » originale. Une analyse pointue de celle-ci, réalisée à la lumière des résultats historiques sur le plan militaire et des changements politiques survenus, pourrait déboucher sur certaines leçons utiles quant aux facteurs institutionnels qui font pencher la balance du côté du changement ou de la stabilité, de la victoire ou de la défaite lors d'opérations de COIN.

Afin de se doter de tactiques contre-insurrectionnelles efficaces, adaptées aux conflits africains, les élites politique et militaire du pays ont participé à la réflexion sur l'utilisation de l'arme asymétrique. Les Portugais se sont inspirés de certaines parties des doctrines de la France et de la Grande-Bretagne et des leçons retenues à la suite de leurs opérations de COIN en Algérie, en Indochine, au Kenya et en Malaisie<sup>19</sup>. En 1959, ils ont envoyé des officiers au Centre d'instruction de pacification et contre-guérilla en Algérie<sup>20</sup>, et ils en sont arrivés à la conclusion que leur armée devait « [...] se préparer de toute urgence à lutter contre l'insurrection »<sup>21</sup>. À partir du concept français de *guerre révolutionnaire*, ils ont saisi l'importance de faire du progrès social un pivot de leurs efforts<sup>22</sup>. Ils ont également marché dans les traces de la France en divisant la contre-insurrection en *guerre psychologique* et en *action psychologique*, la première ayant pour but de briser la détermination des rebelles et la seconde de « [...] renforcer le moral et l'allégeance du peuple et la volonté de se battre des soldats »<sup>23</sup>. À la suite de l'expérience britannique au Kenya et en Malaisie, les Portugais s'en sont tenus à ces grands principes : recours minimal à la force, coordination du renseignement, coopération civilo-militaire et opérations en petites unités<sup>24</sup>. Compte tenu de la

manière dont d'autres campagnes contre-insurrectionnelles similaires s'étaient soldées, mais aussi en raison de l'étendue des territoires en jeu, des ressources limitées disponibles et de la probabilité d'une guerre de longue durée, on a cherché à maintenir un conflit de faible intensité, à causer le moins de victimes possible et à restreindre les coûts. En 1960, l'état-major général portugais rédigeait ainsi une doctrine particulière intitulée *O Exército na Guerra Subversiva* (L'armée face à un conflit subversif)<sup>25</sup>. En produisant cette doctrine, les Portugais manifestaient leur volonté de tenir compte du caractère particulier des conflits en Angola, en Guinée-Bissau et au Mozambique<sup>26</sup> et créaient un pilier normatif solide pour les efforts de COIN.

Étant donné la nature du conflit, les forces armées portugaises ont décidé de se réorganiser en *petites unités d'infanterie légère*. Sous l'influence des Britanniques, les Portugais ont privilégié les « [...] patrouilles restreintes de soldats bien entraînés, capables d'avancer en terrain accidenté pour récolter du renseignement, tuer des rebelles, nuire au ravitaillement [...], et d'abord et avant tout, se rapprocher de la population »<sup>27</sup>. À peu près toutes les unités de la marine, de la force aérienne et des forces terrestres portugaises—hormis les escadrons de cavalerie et les batteries d'artillerie dans certains cas—ont été provisoirement transformées en compagnies d'infanterie<sup>28</sup>. Dans l'esprit de la doctrine, on visait à « les rendre plus aptes à pourchasser les guérilleros sur le terrain » en les débarrassant des armes lourdes pour faciliter leur redéploiement<sup>29</sup>.

Une autre caractéristique normative des activités de COIN a été l'*africanisation des troupes*. Une telle approche n'était pas en soi novatrice<sup>30</sup>. Cependant, dans le contexte contre-insurrectionnel, les élites politique et militaire disposaient d'un nouvel argument pour justifier le recours au recrutement local<sup>31</sup>. En premier lieu, il fallait limiter les pertes parmi les militaires de la *métropole*. En deuxième lieu, une armée multiraciale permettait de neutraliser les critiques voulant que cette guerre se déroulait sur fond de racisme. En troisième lieu, on préservait ainsi « [...] les forts liens de solidarité avec la population »<sup>32</sup>. En quatrième et dernier lieu, on obtenait des avantages tactiques, dont la connaissance du terrain des recrues locales et l'utilisation d'informateurs... Le métissage des unités démarquait les forces armées portugaises de celles de la France et a constitué un élément important de leur stratégie. Les forces armées du Portugal ont aussi entraîné une force paramilitaire à qui a été confiée la défense à peu près entière des villages fortifiés et des petites villes des régions rurales<sup>33</sup>. Au Mozambique, les Portugais ont acquis un avantage stratégique en exploitant les inimitiés tribales, c'est-à-dire en recrutant dans un groupe ethnique donné pour constituer leurs forces de défense<sup>34</sup>. Ils ont de plus mis sur pied un dispositif de renseignement dérivé du système que les Britanniques avaient créé en Malaisie. Ce mécanisme de cueillette du renseignement politique et militaire reposait sur le travail d'agents et d'informateurs, le déploiement de patrouilles de reconnaissance aérienne et terrestre et un réseau de centre de

coordination du renseignement<sup>35</sup>. Le Portugal a également fait appel à des « nationalistes mécontents pour assassiner leurs camarades d'autrefois »<sup>36</sup>.



Le Sergent Couto, instructeur de parachutisme portugais et membre des GEP (Grupos Especiais Paraquedistas) lors d'un entraînement au Mozambique.

Alors que les Français n'étaient pas arrivés à supprimer Ho Chi Minh en 1952, les Portugais ont été à même d'éliminer de nombreux rebelles, dont deux figures du nationalisme au Mozambique et en Guinée-Bissau<sup>37</sup>. La *propagande* a grandement contribué à convaincre les habitants de se rallier à la cause portugaise ou de coopérer avec les Portugais : « la subversion a été combattue au moyen de journaux muraux, d'affiches, de brochures, etc. »<sup>38</sup>. Les journaux que faisait circuler l'armée dans la savane et la brousse revêtaient une importance primordiale, car en plus de s'adresser aux soldats, on les distribuait aussi dans la population; les feuillets, journaux muraux et affiches étaient utilisés à des fins d'information, d'éducation et de contre-propagande<sup>39</sup>. Les brochures ont aussi démontré leur efficacité pour inciter les Africains à quitter la brousse et à se présenter aux autorités militaires, afin de les amener à retirer leur appui aux mouvements de libération. On pouvait entre autres choses y lire cette phrase : « Les gens qui réfléchissent vivent dans le village<sup>40</sup>. » Toutes les campagnes contre-insurrectionnelles comportent un volet propagande; l'approche portugaise était toutefois particulière en ce que le message moussait la politique coloniale du Portugal comme étant fondée sur le multiracialisme<sup>41</sup>. Cet aspect est fondamental, car il relève clairement du lusotropicalisme, un pilier de légitimation central de l'institutionnalisation des opérations de COIN.

Diverses initiatives socio-politiques sont venues faire écho à la stratégie militaire pour limiter l'intervention militaire et les coûts. L'emploi tactique des populations avait à cet égard une très grande importance. D'abord, le Portugal favorisait le *peuplement* de ses colonies africaines par des citoyens portugais issus de la métropole, afin de réaffirmer l'indivisibilité de son territoire. Les établissements portugais en Angola et au Mozambique étaient également perçus comme des remparts destinés à endiguer la progression des mouvements de libération<sup>42</sup>. Le Portugal a donc encouragé les ouvriers et les anciens combattants à s'établir dans les colonies<sup>43</sup>. En outre, les pou-

voirs portugais se sont efforcés d'inciter les habitants du pays à se réinstaller dans des villages de leur cru, malgré l'existence d'une législation foncière en vertu de laquelle seul le terrain nu

peut faire l'objet de concessions foncières. Cette politique plaisait aux militaires, aux groupes gouvernementaux et aux fonctionnaires, dans la mesure où elle leur permettait de contrôler les activités des insurgés, de démasquer les agents d'infiltration de la guérilla et d'améliorer l'accès aux services, comme l'éducation, les soins médicaux et les services d'hygiène publique<sup>44</sup>. La réinstallation de la population dans de petits villages factices maintenus sous bonne garde a été une dimension centrale des campagnes de COIN portugaises. Sous l'angle de la guerre psychologique, cette façon de faire a permis aux Portugais de satisfaire aux exigences militaires en matière de défense et d'encadrement de la population, tout en libérant des terres pour les futurs colons en provenance de l'Europe<sup>45</sup>. Cette politique a

aussi favorisé le développement économique et social de la population locale, ce qui était essentiel pour séduire et convaincre les Africains<sup>46</sup>. En Angola seulement, on a réinstallé plus d'un million de personnes<sup>47</sup>.

Ces nouveaux établissements, où la population locale était regroupée dans des villages protégés, ont notamment servi à remplir la mission de *promotion socioéconomique* de l'effort de COIN. À dire vrai, les activités psychologiques incarnées dans les programmes de développement socioéconomique constituaient une autre importante stratégie asymétrique des Portugais. Les soldats portugais participaient à des missions à visée psychologique, construisaient des hôpitaux et des écoles dans les villages fortifiés, faisaient même parfois office d'enseignants. Les autorités portugaises comprenaient à quel point il était important d'aider les habitants du pays et tenaient par conséquent à répondre à leurs récriminations afin de prendre le contre-pied des affirmations des rebelles quant aux inégalités sociales de la vie coloniale. On considérait que l'aspect militaire de la guerre était un enjeu secondaire<sup>48</sup>. Le Portugal a élaboré divers types de programme socioéconomique, bien qu'un accent particulier ait été mis sur l'éducation, afin d'offrir des « [...] perspectives d'avenir à la population, plutôt que de la laisser en plan et frustrée »<sup>49</sup>.

Enfin, mentionnons le *refoulement de la guerre dans les zones rurales* : les rebelles encerclaient les villes mais hormis quelques actes de sabotage mineurs, ils n'ont pas réussi à perturber la vie citadine<sup>50</sup>. Diverses mesures de sécurité – couvre-feu, coups de filet, barbelés, police secrète efficace, torture et censure – faisaient partie de la panoplie de moyens employés par les Portugais pour maintenir la paix et l'ordre dans les villes petites et grandes de leurs trois théâtres d'opérations en Afrique<sup>51</sup>. Le savoir-faire acquis par les Français lors des opérations de COIN en Algérie s'est révélé utile<sup>52</sup>. Chaque commandement de la région militaire était divisé en zones, qui étaient à leur tour divisées en secteurs, qui étaient eux aussi



divisés en zones d'opération sous la responsabilité d'un commandant de bataillon.



Armes et munitions prises aux insurgés capturés.

#### 4. Le pilier régulateur

Dans une perspective régulatrice, la présente étude démontre que les opérations de COIN du Portugal en Angola, en Guinée-Bissau et au Mozambique reposaient sur un ensemble de règles officielles et officieuses, ainsi que sur des lois édictées dans le but d'en faciliter l'application. Les autorités portugaises ont adopté diverses mesures pour rendre possible le recours à l'O Exército na Guerra Subversiva possible.

Les activités contre-insurrectionnelles du Portugal en Afrique se déroulaient conformément à la législation en vigueur dans la métropole, à commencer par le droit constitutionnel jusqu'aux lois promulguées expressément pour les territoires d'outremer. Après 1945, l'élaboration de ces lois et les modifications apportées à celles-ci ont d'abord eu pour but de projeter l'image d'un Portugal uni, conforme à la vision culturelle et cognitive des colonies africaines, ce qui justifiait la nécessité de se battre pour qu'elles demeurent sous la coupe du Portugal. La *Loi organique de l'outre-mer portugais* se substitue à la *Charte organique de l'Empire colonial portugais* en 1953, et ce, dans le but de supprimer toute notion de « colonies » et d'« empire » dans la législation portugaise. Ces modifications législatives semblent cependant plus cosmétiques que destinées à améliorer le sort des populations locales, plus destinées à projeter une image positive des conditions des habitants des provinces d'outremer. À dire vrai, la situation des populations autochtones par rapport aux colons portugais était l'une des principales préoccupations des observateurs internationaux. Dans les années 1960, le Portugal a aboli ses lois qui autorisaient le travail forcé ainsi que la loi spéciale qui empêchaient les indigènes d'avoir accès à la citoyenneté<sup>53</sup>. Puisque les habitants de l'Angola, de la Guinée-Bissau et du Mozambique pouvaient désormais devenir citoyens, la loi électorale de 1968 leur conférait aussi le droit de vote, à condition qu'ils soient capables de lire et d'écrire le portugais<sup>54</sup>. Certaines lois foncières ont également été promulguées; le contrôle et l'exploitation des terres sont devenus des éléments déterminants de l'entreprise de COIN

du Portugal dans le cadre de ses politiques de rétablissement. Dans le but de protéger la population locale contre l'appropriation abusive de ses propriétés, la législation foncière établissait que « seul le terrain nu peut faire l'objet de concessions foncières ».

Certains colons portugais n'en ont pas moins pris possession des terres inoccupées à la suite de la réinstallation de leurs propriétaires indigènes<sup>55</sup>. Malgré ces appropriations illégales, le Portugal n'a pas étoffé ces lois foncières afin d'empêcher ce genre de pratiques, en raison des fortes pressions exercées par les Européens pour obtenir plus de concessions foncières<sup>56</sup>. D'autres changements institutionnels font ressortir la volonté du Portugal de maquiller la nature coloniale de son empire face à l'important mouvement de

décolonisation qui a traversé la communauté internationale après 1945. La loi constitutionnelle du Portugal a été révisée en 1972. Bien que ce remaniement ait parfois été jugé « superficiel »<sup>57</sup>, il réitérait le principe de l'égalité entre les colonies et la métropole. Quoi qu'il en soit, la reconnaissance à titre de région autonome n'était pas assortie du pouvoir de prendre des décisions en matière de relations diplomatiques et consulaires, sur le plan des lois, quant à la nomination du gouverneur, relativement au contrôle de l'administration financière et ainsi de suite<sup>58</sup>. Il semble par conséquent que le pilier régulateur était plus fragile que les deux premiers piliers, plus exposé aux critiques et plus susceptible de connaître des changements successifs.

L'assise régulatrice apparaît toutefois plus solide du point de vue strictement militaire. Comme il le fit sur le plan doctrinal, le Portugal a modifié et adapté diverses organisations militaires et de défense, afin de préparer les forces armées à mener des opérations de COIN en Angola, en Guinée-Bissau et au Mozambique. Jusqu'en 1950, avant son adhésion à l'OTAN, le Portugal comptait deux forces différentes : la première était stationnée dans la métropole sous l'autorité du ministre de la Guerre, alors que le ministre des Colonies était responsable de la seconde force, stationnée celle-là *ultramar* (outremer)<sup>59</sup>. Dans le but de coordonner les activités militaires dans les colonies, ces forces ont été unifiées et placées sous la responsabilité du ministère de la Défense nationale, ramenant du même coup le ministère de la Guerre (rebaptisé ministère de l'Armée) au niveau du ministère de la Marine<sup>60</sup> et du ministère de l'Armée de l'air<sup>61</sup>. Le Portugal, tirant profit des expériences des autres pays membres de l'OTAN, a décidé de regrouper ses deux forces pour produire une approche plus cohérente et centralisée des opérations de COIN africaines. L'année 1950 a été également marquée un virage en termes de gestion des affaires militaires, qui, jusque là, avaient été gérées et coordonnées exclusivement dans la sphère politique au niveau des ministères<sup>62</sup>. Cependant, à partir de 1950, « ... les activités opérationnelles interarmées des forces armées étaient canalisées par l'intermédiaire du chef d'état-major des forces armées et les divers commandants en chef »<sup>63</sup>. En facilitant la coordination

entre les autorités politiques et militaires, le Portugal espérait sortir victorieux de ses trois entreprises contre-insurrectionnelles. Il était indispensable que les chefs du gouvernement et les hauts gradés entretiennent des relations étroites pour s'assurer, entre autres choses, de la cohérence de la stratégie de COIN, dans laquelle s'imbriquaient des éléments de *guerre psychologique* et d'*action psychologique*. On a aussi jugé nécessaire d'adapter le commandement militaire sur le terrain, afin de mettre en pratique les leçons retenues de la *guerre révolutionnaire*. Le commandant de la région militaire et le commandant en chef de chaque théâtre d'opérations se voyaient confier des tâches distinctes<sup>64</sup>, et le commandant en chef, afin de bien arrimer guerre et action psychologiques, était de plus nommé gouverneur provincial, ce qui se fit d'abord en Angola mais par la suite en Guinée-Bissau et au Mozambique.



Poste de contrôle dirigé par des membres du Parti africain pour l'indépendance de la Guinée et du Cap-Vert (PAIGC) en Guinée-Bissau, en 1974.

##### 5. Analyse intégrée

Pour mieux mesurer la place centrale des trois piliers dans l'institutionnalisation globale des opérations de COIN portugaises en Afrique ainsi que le rôle qu'ils ont pu jouer dans le démantèlement des opérations militaires, il nous faut analyser leurs interconnexions et leur importance relative en regard de la solidité de l'édifice dans son ensemble.

Le pilier culturel-cognitif semble solide. De fait, face au mouvement d'opposition au colonialisme qui ne cessait de prendre de l'ampleur sur la scène internationale, le Portugal s'est efforcé de mieux faire accepter son empire et de justifier ses activités de COIN en tentant de faire figure d'exception à titre de puissance coloniale *atypique*. C'est pourquoi une grande partie de ses efforts de propagande prenait racine dans le lusotropicalisme, c'est-à-dire cette conviction idéologique selon laquelle les Portugais étaient de meilleurs colonisateurs en raison de leur inclination historique et culturelle à l'adaptation et au métissage<sup>65</sup>. Le lusotropicalisme est fortement axé sur la compréhension mutuelle et l'égalité de traitement à l'endroit de la population locale, et il véhiculait cette notion selon laquelle les territoires d'outremer se fondaient de leur plein gré dans l'empire portugais. Le lusotropicalisme a de plus été inscrit au

programme d'études de diverses écoles d'administration. Il a notamment été enseigné à l'école d'administration coloniale et dans les instituts de sciences sociales et politiques<sup>66</sup>. Grâce à une vaste campagne de propagande, le lusotropicalisme a rapidement fait consensus, ce qui a permis au Portugal de se présenter comme un pays exemplaire, ayant adopté, comme le voulait sa réputation, de bonnes pratiques dans ses colonies, et il a servi de fondement culturel-cognitif à l'institutionnalisation contre-insurrectionnelle. Sur le versant politique, le lusotropicalisme a permis d'améliorer la perception de l'unité nationale du Portugal, avec ses provinces d'outremer heureuses de leur identité portugaise, tout en facilitant l'adoption de modifications législatives qui montraient le Portugal sous l'éclairage d'une nation multicontinentale et non d'une puissance coloniale. Grâce au lusotropicalisme, le régime de Salazar a pu reconduire la légitimité de la présence portugaise en Afrique, ce qui a aussi contribué à faire taire les voix discordantes quand est venu le temps de procéder à certains changements institutionnels fondamentaux, dont la révision de la loi constitutionnelle portugaise, seulement deux ans avant le *coup d'État*. Le contrôle de l'information et la propagande garantissaient la circulation d'un message favorable à l'empire colonial portugais. Ces véhicules privilégiés de diffusion de l'idéologie lusotropicaliste ont créé les conditions requises pour faire accepter les aménagements et les changements institutionnels effectués pour mener les opérations de COIN. La récupération du lusotropicalisme par le régime salazariste a permis au Portugal de justifier le recours à la force pour défendre l'intégrité territoriale du pays. Du côté des militaires, cette philosophie a pour une bonne part motivé diverses décisions doctrinales, en ouvrant par exemple

la porte au recrutement de plus de soldats d'origine africaine dans les forces armées. Outre les problèmes de pénurie d'effectifs du Portugal qu'elles réglaient et « les victoires tactiques notables<sup>67</sup> » qu'elles ont apportées aux unités contre-insurrectionnelles portugaises, les troupes autochtones venaient aussi légitimer les activités de COIN du Portugal en présentant les forces armées portugaises comme des alliés combattant aux côtés des indigènes. De plus, cette approche particulière, fondée sur l'égalité, permettait au Portugal d'avantageusement se distinguer des opérations de COIN antérieures—pensons à la *guerre révolutionnaire* de la France en Algérie. Le fait que le régime de Salazar est arrivé à garder les colonies dans le giron du Portugal plus longtemps que la plupart des anciens empires coloniaux et que même après le *coup d'État*, la notion d'indépendance africaine a continué de relever de la « trahison<sup>68</sup> », permet de supposer que la colonisation bénéficiait d'un terreau culturel-cognitif très fertile.

Du point de vue normatif, on a pris diverses mesures pour étayer les nouvelles normes opérationnelles, dont l'adoption d'une nouvelle doctrine dans le domaine de la planification et de l'instruction militaires. La production de la doctrine *O Exército na Guerra Subversiva* a conféré une grande originalité aux opérations de COIN portugaises : pas un soldat n'était

envoyé au combat sans savoir clairement contre qui ou quoi il allait se battre, comment il s'y prendrait pour ce faire et le résultat auquel il devait s'attendre. On a revu l'instruction militaire de façon à ce que les soldats se familiarisent avec les initiatives de guerre psychologique comme d'action psychologique à mener à bien dans les colonies africaines. En raison de l'importance que prenait l'« arme psychologique », les soldats portugais devaient étudier la doctrine et les principes des opérations psychologiques (OPSPSY) avant d'être envoyés dans l'un des trois théâtres d'opérations<sup>66</sup>. L'instruction et l'entraînement des unités d'élite des commandos se déroulaient en Angola et sur le territoire métropolitain du Portugal et étaient axés sur une mission à triple portée : « [...] défendre les frontières territoriales, assurer la sécurité intérieure et élaborer un programme d'activité psychosociale<sup>67</sup>. » Les Portugais veillaient à former les soldats comme suit : s'assurer que les troupes comprennent ce que sont la subversion et l'insurrection<sup>68</sup>, leur enseigner l'importance d'intégrer les mesures civiles et militaires, leur permettre d'acquérir des compétences en leadership adaptées à la guerre contre-insurrectionnelle et leur apprendre les tactiques employées dans un contexte de COIN<sup>69</sup>. On a de plus mis sur pied un centre d'instruction des opérations spéciales, qui avait pour tâche de dispenser l'instruction en *acção psicológica* (action psychologique), par la suite désignée par le sigle APSIC ou PSICO (action psychosociale)<sup>70</sup>. Cette diffusion à grande échelle de la nouvelle doctrine a contribué à consolider le pilier normatif en facilitant l'adhésion à ses composantes particulières.

#### Conclusion

Compte tenu du large consensus créé au sein des élites politiques et du grand public quant à la nécessité de conserver les colonies africaines, le pilier régulateur apparaît également assez solide pour bloquer tout changement institutionnel indésirable. Grâce à un discours savamment diffusé et rigoureusement contrôlé, apte à idéaliser le nationalisme portugais, Salazar a obtenu l'appui de sa population comme de ses alliés de l'OTAN, et il s'est montré prêt à tenir compte du savoir-faire du leadership militaire en 1950, lorsqu'il a accepté de partager la gestion des affaires militaires avec le chef d'état-major des forces armées et les commandants en chef<sup>71</sup>. Différents changements institutionnels ont dévolu des pouvoirs décisionnels accrus au leadership militaire, en le laissant libre, par exemple, de concevoir, d'enseigner et de mettre en œuvre des éléments de la doctrine contre-insurrectionnelle singulière des Portugais.

Certains commentateurs ont prétendu que la loyauté africaine n'était pas acquise<sup>72</sup>, ou que les objectifs contre-insurrectionnels patents des rétablissements stratégiques n'ont pas été atteints, puisque l'insurrection a essaimé<sup>73</sup>. La plupart des analyses attestent toutefois la réussite de la stratégie militaire. Durant près de quinze ans, en dépit de ressources humaines, matérielles et

financières restreintes, de l'immensité des territoires à défendre, d'un climat de désapprobation certain sur la scène internationale, de l'absence d'un modèle historique de réussite contre-insurrectionnelle comparable, etc., les Portugais sont arrivés à perpétuer un conflit de faible intensité et à maintenir un taux de pertes peu élevé en vies humaines métropolitaines, et ce, à un coût relativement bas. La grande majorité des observateurs considèrent qu'en 1971, le Portugal a remporté la victoire militaire en Angola et qu'au moins jusqu'en 1970, l'armée portugaise a réussi à contenir la rébellion mozambicaine. Il ne fait aucun doute que pareils accomplissements sont pour une grande part attribuables à la robustesse des trois piliers examinés dans la présente étude.

Les obstacles politiques se sont toutefois révélés trop importants. Au départ, les rebelles africains ne pouvaient guère compter sur une victoire militaire, mais ils ont mené une « guerre d'usure destinée à alourdir le tribut de Lisbonne en vies humaines et en argent<sup>74</sup> » et à briser la volonté de se battre des Portugais. À dire vrai, après de nombreuses années de sacrifices, même l'armée portugaise voyait bien qu'il serait impossible de défendre la région à long terme, et les militaires savaient bien « que même l'effort militaire le plus vigoureux ne pourrait régler le problème de la légitimité en Afrique<sup>75</sup>. » Même si on reconnaissait de par le monde que les divers changements institutionnels avaient pu être mis en œuvre et que des remaniements avaient été effectués pour mener les opérations de COIN, ce sont les critiques virulentes de la communauté internationale qui ont opposé l'obstacle le plus important au Portugal.

Contrairement au cas algérien, l'armée portugaise a décidé d'aller de l'avant et de présenter la solution politique que le gouvernement civil refusait d'appliquer pour mettre fin au conflit. L'armée a pris le pouvoir en 1974, notamment en raison de l'« impasse » dans laquelle ses trois campagnes de COIN plongeait le pays, des opérations insatiables en « [...] hommes et en argent » sans espoir de victoire décisive<sup>76</sup>. Peu après le coup d'état orchestré par des officiers des forces armées, le 25 avril 1974, le Portugal négociait la décolonisation de ses colonies africaines. La Guinée-Bissau a obtenu son indépendance en septembre 1974, le Mozambique en juillet 1975 et l'Angola, enfin, en novembre 1975.



Fin de l'autorité portugaise en Angola, le 1<sup>er</sup> juillet 1975.

Photo de l'ONDA à l'AFP, 1975, photo de J. P. Laffont



Les opérations de contre-insurrection portugaises, enrichies par les leçons retenues des insurrections précédentes et fondées sur une doctrine qui leur était propres, qu'endossaient tant l'armée que la population, reposaient sur des piliers culturels et normatifs, même régulateurs, quasi inébranlables. Cependant, comme la présente étude semble le démontrer, peu importe

l'efficacité de la stratégie de COIN ou son degré d'institutionnalisation, le principal moteur du changement demeure politique. On ne peut espérer remporter une campagne militaire sans l'appui politique correspondant.



## NOTES

1. Richard Scott, *Institutions and Organizations: Ideas and Interest*, Thousand Oaks, Californie, Sage, 2008.
2. Michael Hechter et Christine Horne, « The problem of Social Order » in Michael Hechter et Christine Horne (éditeurs), *Theories of Social Order*, Palo Alto, Californie, Stanford University Press, 2003; Dennis H. Wrong, *The Problem of Order*, New York, Free Press, 1995.
3. Marc Schneiberg et Elisabeth Clemens, « The typical tools for the job: Research Strategies in Institutional Analysis » in *Sociological Theory*, vol. 24, n° 3, 2006, p. 209.
4. John P. Cann, « Counterinsurgency in Africa: The Portuguese Way of War, 1961-1974 » in *Contributions in Military Studies*, n° 167, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1997, p. 13.
5. *Ibid.*, p. 17.
6. Miguel Vale de Almeida, « Portugal's Colonial Complex: From Colonial Lusotropicalism to Postcolonial Lusophony » in *Queen's Postcolonial Research Forum*, Queen's University, Belfast, Royaume-Uni, 2008, p. 5.
7. Yves Léonard, « Salazarisme et lusotropicalisme : histoire d'une appropriation » in *Lusotropicalisme : Idéologies coloniales et identités nationales dans les mondes lusophones*, éditée par le Centre national de la recherche scientifique, p. 211 à 226, Paris, Talence, Éditions Karthala, Maison des pays ibériques, Centre d'études d'Afrique noire, 1997, p. 217.
8. David Corkill et Jose Carlos Pina Almeida, « Commemoration and Propaganda in Salazar's Portugal: The Mundo Portugues Exposition of 1940 » in *Journal of Contemporary History*, vol. 44, n° 3, 2009, p. 397.
9. George Martelli, « Conflict in Portuguese Africa » in *Portuguese Africa: a Handbook*, éditée par David M. Abshire, Michael Anthony Samuels et le Centre d'études stratégiques et internationales de l'Université de Georgetown, New York, publié en collaboration avec le Centre d'études stratégiques et internationales de l'Université de Georgetown, Praeger, 1969, p. 419.
10. Edward T. Rowe, « The Emerging Anti-Colonial Consensus in the United Nations » in *Journal of Conflict Resolution*, vol. 8, n° 3, 1964, p. 222.
11. Arnette Eiders, « Le lusotropicalisme, théorie d'exportation: Gilberto Freyre en son pays » in *Lusotropicalisme : Idéologies coloniales et identités nationales dans les mondes lusophones*, éditée par le Centre national de la recherche scientifique, Paris, Talence, Éditions Karthala, Maison des pays ibériques, Centre d'études d'Afrique noire, 1997, p. 201.
12. Vale de Almeida, « Portugal's Colonial Complex... », p. 1.
13. Miguel Vale de Almeida, « From Miscegenation to Creole Identity: Portuguese Colonialism, Brazil, Cape Verde » in *Creolization: History, Ethnography, Theory*, éditée par C. Stewart, Walnut Creek, Californie, Left Coast Press, 2007, p. 23.
14. Gerald J. Bender, *Angola under the Portuguese: The Myth and the Reality*, Perspectives on Southern Africa, vol. 23, Berkeley, Californie, University of California Press, 1978, p. 3.
15. Vale de Almeida, « From Miscegenation... », p. 21.
16. Felix Driver et Luciana Martins, « Views and Visions of the Tropical World » in *Tropical Visions in an Age of Empire*, éditée par Felix Driver et Luciana Martins, Chicago, University of Chicago Press, 2005, p. 4.
17. Léonard, « Salazarisme... », p. 211.
18. Bender, *Angola under the Portuguese...*, p. 3.
19. Cann, *Counterinsurgency...*, p. 43.
20. *Ibid.*, p. 40 et 41.
21. *Ibid.*, p. 41.
22. *Ibid.*, p. 144.
23. *Ibid.*
24. *Ibid.*, p. 44.
25. *Ibid.*, p. 37.
26. Paul Melshen, « Mapping out a Counterinsurgency Campaign Plan: Critical Considerations in Counterinsurgency Campaigning » in *Small Wars & Insurgencies*, vol. 18, n° 4, 2007, p. 667.
27. Cann, *Counterinsurgency...*, p. 79.
28. Lawrence E. Cline, *Pseudo Operations and Counterinsurgency: Lessons from Other Countries*, éditée par Strategic Studies Institute, Carlisle, Pennsylvanie, Strategic Studies Institute, 2005, p. 14.
29. Jason Heretik, « Counter-insurgency Lessons for the Afghan Case », University of Illinois, 2004, p. 28.
30. « Les décideurs portugais ont en règle générale préféré recourir aux services de soldats africains dans les armées coloniales de leurs trois grandes provinces africaines tant en temps de paix que lors des crises coloniales ». Voir Douglas L. Wheeler, « African Elements in Portugal's Armies in Africa (1961-1974) » in *Armed Forces & Society*, vol. 2, n° 2, 1976, p. 234.
31. Melshen, « Mapping out... », p. 678.
32. Cann, *Counterinsurgency...*, p. 104.
33. Martelli, « Conflict... », p. 427.
34. *Ibid.*, p. 423.
35. Cann, *Counterinsurgency...*, p. 193.
36. Thomas H. Henriksen, « Lessons from Portugal's Counter-Insurgency Operations in Africa » in *The RUSI Journal*, vol. 123, n° 2, 1978, p. 34.
37. *Ibid.*, p. 34.
38. Eduardo de Sousa Ferreira, *Le colonialisme portugais en Afrique : la fin d'une ère - Les effets du colonialisme portugais sur l'éducation, la science, la culture et l'information*, Paris, Les Presses de l'Unesco, 1974, p. 139.
39. *Ibid.*, p. 152.
40. *Ibid.*, p. 153.
41. Henriksen, « Lessons... », p. 34.
42. De Sousa Ferreira, *Le colonialisme portugais en Afrique...*
43. *Ibid.*
44. Bender, *Angola under the Portuguese...*, p. 337.
45. Gerald J. Bender, « The Limits of Counterinsurgency: An African Case » in *Comparative Politics*, vol. 4, n° 3, 1972, p. 336.
46. *Ibid.*
47. Bender, *Angola under the Portuguese...*, p. 159.
48. Heretik, « Counterinsurgency... », p. 31.
49. Cann, *Counterinsurgency...*, p. 149.
50. Henriksen, « Lessons... », p. 32.
51. *Ibid.*
52. Cann, *Counterinsurgency...*, p. 38.
53. Vale de Almeida, « Portugal's Colonial... », p. 8.
54. Cette exigence a empêché la vaste majorité des Africains d'exercer ce droit; en 1969, seul un pour cent des indigènes mozambicains ont pu voter. Voir De Sousa Ferreira, *Le colonialisme portugais en Afrique...*, p. 41.
55. Bender, « The Limits of Counterinsurgency... », p. 347 et 348.
56. *Ibid.*, p. 350.
57. De Sousa Ferreira, *Portuguese Colonialism...*, p. 38. De Sousa Ferreira, *Le colonialisme portugais en Afrique...*, p. 40.
58. Article 136 de la loi constitutionnelle in *ibidem*.
59. Cann, *Counterinsurgency...*, p. 61.
60. Jusqu'en 1952, le Portugal n'avait aucune force aérienne nationale.
61. Cann, *Counterinsurgency...*, p. 61.
62. *Ibid.*, p. 38.
63. *Ibid.*
64. *Ibid.*, p. 63.
65. Vale de Almeida, « Portugal's Colonial... », p. 1.
66. *Ibid.*, p. 7.
67. Melshen, « Mapping out... », p. 678.
68. William Minter, *Apartheid's Contras: An Inquiry into the Roots of War in Angola and Mozambique*, Johannesburg, Londres, Atlantic Highlands, New Jersey, Witwatersrand University Press, Zed Books, 1994, p. 94.
69. Cann, *Counterinsurgency...*, p. 53.
70. Martelli, « Conflict... », p. 427.
71. Cann, *Counterinsurgency...*, p. 75.
72. *Ibid.*
73. Le Portugal a envoyé des représentants au Royaume-Uni et aux États-Unis pour y étudier les tactiques de contre-insurrection et les techniques des commandos de la Marine. Voir Marcus Power, « Geo-Politics and the Representation of Portugal's African Colonial Wars: Examining the Limits of 'Vietnam Syndrome' » in *Political Geography*, vol. 20, n° 4, 2001, p. 472 et 473.
74. Cann, *Counterinsurgency...*, p. 38.
75. Bender, *Angola under the Portuguese...*, p. 159.
76. Bender, « The Limits of Counterinsurgency... », p. 345.
77. Thomas H. Henriksen, « People's War in Angola, Mozambique, and Guinea-Bissau » in *The Journal of Modern African Studies*, vol. 14, n° 3, 1976, p. 387.
78. Cann, *Counterinsurgency...*, p. 194.
79. Un journaliste du *Newsweek* résumait ainsi la complexité de la campagne portugaise : « Quasi impossible pour un visiteur d'entrevoir une quelconque fin à un conflit alimenté et ravitaillé à partir de l'extérieur, et dont les guérilleros trouvent refuge dans les pays voisins et des zones protégées qui leur permettent de se déplacer facilement un peu partout dans le pays ». Al J. Venter, *Portugal's Guerrilla War: the Campaign for Africa*, Cape Town, J. Malherbe, 1973, p. 185.

# MONSIEUR ROBERT SEMRAU, ANCIENNEMENT CAPITAINE, EST-IL, DU POINT DE VUE ÉTHIQUE, LE SEUL RESPONSABLE D'AVOIR ACHEVÉ UN BLESSÉ?

par Rémi Landry



Le Capitaine Robert Semrau sort d'une salle d'audience militaire du terrain d'aviation de Kandahar, en Afghanistan, le 26 juin 2010.

*Commentaires sur l'article du Lieutenantcolonel (à la retraite) Peter Bradley, Ph. D. Est-il justifiable du point de vue moral d'achever un blessé par pitié sur le champ de bataille?, Revue militaire canadienne, vol. 11 (hiver 2010), p. 7 à 14.<sup>1</sup>*

## Introduction

**M**on intention est de poursuivre la réflexion que mon vieux copain de plus de trente ans a publiée à l'hiver 2010 sur la moralité d'achever un blessé sur le champ de bataille.

Dans un premier temps, je tiens à souligner la clarté et la justesse des arguments soulevés par le professeur Bradley. J'y reconnais la marque du chercheur accompli qui, au fil des ans, a su approfondir sa réflexion sur l'éthique militaire, que la conjoncture nationale, il faut bien l'avouer, met régulièrement à l'avant-scène dans le quotidien de la profession militaire.

Mes observations introduiront deux nouvelles perspectives qui auraient dû être intégrées à une évaluation intégrale de la portée éthique du geste posé par le Capitaine Semrau en octobre 2008. Au préalable, je tiens à préciser que la réflexion proposée par le professeur Bradley correspond aux principes de l'éthique militaire canadienne gouvernant le processus décisionnel, tels qu'ils sont véhiculés dans les publications officielles<sup>2</sup>. Mais voilà, il me semble que l'on présume de l'universalité de l'application de ces principes, peu important l'environnement culturel et le cadre opérationnel au sein desquels nos militaires sont appelés à travailler. Cela laisse à penser que, quel que soit le contexte, il est toujours possible de prendre une décision qui respecte parfaitement le code de conduite militaire canadien<sup>3</sup>. Se pourrait-il que la situation à laquelle a fait face le Capitaine Semrau ait été un cas typique du dilemme des actions préjudiciables<sup>4</sup>, lequel reconnaît que toutes les options envisagées causeront un tort ou un préjudice?

## OPINIONS

Deuxièmement, l'analyse offerte ne concerne que l'imputabilité du militaire et présume que l'institution militaire et les supérieurs immédiats du Capitaine Semrau sont sans reproche et n'assument aucune responsabilité dans les actions de ce dernier. Certes, c'est le Capitaine Semrau qui a consciemment et délibérément commis cet acte, mais c'est l'institution militaire qui l'a sélectionné et encadré tout au long de sa préparation et de son séjour en Afghanistan. Si aucun reproche lié au comportement du Capitaine Semrau ne peut être associé à un quelconque manquement de la chaîne de commandement, ses représentants pourraient-ils avoir une responsabilité éthique dans le geste posé, ou seraient-ils à l'abri de fautes éthiques?

J'entends donc appuyer la position du professeur Bradley en présentant les effets que l'analyse de ces perspectives pourrait avoir sur son évaluation éthique du cas étudié. Rappelons qu'il s'agit de l'étude d'un cas fictif dont les ressemblances avec la situation du Capitaine Semrau se limiteront aux circonstances présentées et à l'environnement décrit par le professeur Bradley, auxquels s'ajouteront certaines données connues. Je terminerai l'analyse par une brève conclusion.

### L'éthique canadienne est-elle trop exigeante?

Plus que jamais, il faut pouvoir intégrer le contexte opérationnel à l'environnement décisionnel au sein duquel le militaire évolue, afin de relativiser son comportement éthique<sup>6</sup>. En effet, le professeur Bradley aborde son analyse selon un contexte canadien, qui sous-entend que les règles de conduite de l'éthique canadienne s'appliquent rigoureusement peu importent l'environnement et les structures dans lesquels les militaires évoluent. Mais qu'advient-il lorsqu'un militaire doit opérer à l'extérieur du cadre canadien et qu'il doit faire siens les us et coutumes d'une culture étrangère, afin de s'y intégrer et dans le but de garantir le succès de l'opération, en faisant abstraction de ses convictions? Et qu'advient-il si ces mœurs et pratiques culturelles étrangères vont à l'encontre des nôtres et sont incompatibles avec les principes éthiques et le code de conduite canadien? Que devons-nous faire : désobéir à un ordre légitime d'un supérieur canadien, avalisé par les autorités canadiennes, et refuser de servir dans un cadre arbitraire et possiblement non éthique? Faut-il, au contraire, s'intégrer en reconnaissant la légalité de l'opération et en admettant qu'il faudra commettre certains écarts de conduite, non voulus,

dans le but de contribuer à mettre fin à une injustice encore plus grande que celle occasionnée par les écarts commis?

Il est évident que, dans de telles circonstances, les militaires feront régulièrement face à des dilemmes, quand leurs actions pourront entraîner des conséquences tant bonnes que mauvaises, et qu'il faudra alors s'en remettre à la doctrine du double effet<sup>8</sup>. Cette dernière permet de déterminer si la décision choisie générera autant, sinon plus, de bien que de mal, et sera donc éthiquement acceptable. Malgré la rigueur de cette doctrine, il faut reconnaître la difficulté d'évaluer correctement la portée et les conséquences véritables des actions à exécuter. De plus, rien ne garantit que l'évaluation morale qui sous-tend le processus décisionnel sera la même pour tous. Considérant le peu de temps dont il dispose, la complexité du processus décisionnel qu'il doit réaliser et l'étendue des conséquences du geste à accomplir dans de telles circonstances, le militaire est soumis à un niveau de stress tel que seule l'expérience permet de bien le gérer et de réagir promptement. Contrairement à ses supérieurs, il ne bénéficie d'aucun appui direct pour prendre sa décision, si ce n'est de son instinct et de son expérience.

De nombreux exemples historiques et contemporains qui illustrent mon propos me viennent à l'esprit : les Canadiens qui ont été parachutés lors de la Seconde Guerre mondiale afin de joindre les rangs de la résistance française et, entre autres, le coût humain du sabotage qu'ils ont contribué à causer; plus récemment, en Afghanistan, les tireurs embusqués qui ont dû repérer et éliminer délibérément des cibles humaines; en Libye, les pilotes de CF18 qui ont bombardé des cibles stratégiques sans être absolument certains qu'il n'y aurait pas de pertes de vie civiles; et enfin, les opérations de combat de tout temps qui ont lieu dans des zones habitées.



Photo du MDM, n° 152011 2002 05 prise par le Capitaine Chad Angusa Abbey



## OPINIONS

Rappelons brièvement les faits connus sur la situation du Capitaine Semrau. À l'époque, il était un officier subalterne occupant les fonctions de mentor auprès d'une unité afghane. Ses responsabilités lors des missions afghanes de combat consistaient principalement à accompagner et à conseiller les troupes afghanes sur les divers protocoles à suivre, à servir de point de contact avec les autorités locales de la FIAS et, comme plus haut gradé canadien, à commander les membres de son équipe de mentorat. Précisons que l'acte répréhensible est survenu quelques mois après l'arrivée du Capitaine Semrau dans le théâtre<sup>9</sup>. Ainsi, selon les conventions internationales applicables au cas qui nous intéresse, l'administration des premiers soins et l'évacuation médicale de tous les blessés sont la responsabilité première du commandant afghan et, à un niveau moindre, celle de tous les combattants présents, tant afghans que canadiens.

Compte tenu de l'attitude passive et indifférente des troupes afghanes et même des Canadiens envers le taliban blessé, telle qu'elle a été décrite par les membres de l'équipe de mentorat, on peut présumer qu'une pareille situation a pu se produire lors d'opérations précédentes et que des talibans gravement blessés ont pu être abandonnés sans recevoir les soins requis. Il s'agit là d'un comportement illégal et totalement contraire aux règles de conduite canadiennes<sup>10</sup>. Je ne peux que présumer que, conformément à ces règles de conduite, ces actions illégales ont été signalées tant aux autorités afghanes qu'aux autorités canadiennes, sans pour autant que ce type de comportement disparaisse. Cette hypothèse pourrait expliquer que le Capitaine Semrau, ayant des états de service exemplaires<sup>11</sup>, dont une période d'affectation précédente en Afghanistan avec les forces britanniques, ait décidé d'agir de la sorte. En effet, confronté au dilemme des actions préjudiciables et en accord avec la doctrine du double effet, il aurait choisi de mettre fin aux souffrances du taliban blessé, en priorisant le respect de la dignité humaine<sup>12</sup>.

Je tiens à réaffirmer que je n'ai pas suivi le procès du Capitaine Semrau et que le contexte que je décris ici n'est qu'une hypothèse servant à illustrer mon argumentation. Si l'on suppose que le Capitaine Semrau n'avait que deux options<sup>13</sup>, soit d'abandonner un taliban agonisant blessé à l'abdomen et aux jambes par des tirs de canon de 30 mm<sup>14</sup> ou de mettre fin aux jours de cet homme afin d'écourter ses souffrances, l'acte d'achever un blessé apparaît sous un éclairage différent, qui n'exclut toutefois pas la responsabilité individuelle. Personnellement, dans les mêmes conditions, mon humanisme me dicterait de lui enlever la vie le plus rapidement possible, même si l'acte s'avérait des plus traumatisants. En effet, est-il plus réconfortant de quitter ce blessé agonisant sans lui prodiguer de soins, parce qu'il faut poursuivre la mission, et s'en remettre au destin en espérant un miracle? Dans ce contexte, quelle est la solution la plus fautive : ne rien faire ou accélérer la mort du moribond? Les deux sont tout aussi criminelles, mais l'une semble être plus humaine. En effet, selon les conventions internationales, nous avons l'obligation de venir en aide à un blessé, peu importe son affiliation; donc, quitter les lieux sans rien faire équivaut à transgresser cet impératif et constitue une faute tout aussi grave que de lui enlever la vie.



Un hélicoptère d'attaque AH-64 Apache Longbow.

En se limitant aux deux options retenues, on peut affirmer que le Capitaine Semrau contribue directement à une exécution, quelle que soit sa décision. Cela étant dit, décider de ne rien faire engage sa responsabilité et, à un moindre niveau, celle des autres membres de son équipe, tandis que mettre fin aux jours du blessé n'entraîne que la sienne. Et que dire de la responsabilité de l'officier afghan, dont le comportement a sans doute été la cause première de ce geste illégal?

Cette situation n'est pas sans similitude avec le thème du film « Le Choix de Sophie », dans lequel l'héroïne, interprétée par Meryl Streep, est forcée de décider lequel de ses deux enfants survivra, et lequel sera envoyé dans un camp de la mort. Tout au long du film, elle se reproche le choix qu'elle a fait, alors qu'en réalité elle n'a été que la victime de cette situation, le coupable étant l'officier nazi qui l'a obligée à faire un choix non éthique. De plus, sans vouloir m'immiscer dans un débat qui fait l'objet d'une commission d'étude au Québec<sup>15</sup>, je dois dire que je vois aussi dans ce dilemme des points communs avec les questions morales soulevées par la légalisation ou la prohibition de l'assistance à l'euthanasie pour les personnes atteintes d'une maladie incurable et débilitante.

D'ailleurs, ce cas n'est pas sans me rappeler certaines situations dont j'ai été le témoin en Bosnie centrale au printemps 1993, lorsque j'étais détaché auprès de la Mission de

## OPINIONS

surveillance de l'Union européenne. On nous a entre autres demandé de collaborer à une enquête sur l'existence d'un réseau de prostitution. Les résultats ont révélé que des femmes croates vivant dans une enclave à majorité musulmane qui était soumise à un embargo alimentaire imposé par les troupes croates (dont plusieurs des membres étaient les conjoints de ces femmes), étaient contraintes de se prostituer en échange de paquets de cigarettes afin de nourrir leurs enfants. Une pénurie de cigarettes sévissait à cette époque, et un paquet se vendait près de 20 marks allemands sur le marché noir. Les familles de réfugiés bosniaques qui avaient été déplacées en Bosnie centrale refusaient à ces femmes l'accès aux files d'attente lorsqu'il y avait des distributions de nourriture dans les banques alimentaires des Nations Unies, en raison de leurs origines croates. Je me souviens aussi de discussions avec des membres du personnel des états-majors étrangers qui se permettaient de juger de la moralité des femmes yougoslaves, tandis que moi j'admirais le courage et l'abnégation dont elles faisaient preuve pour nourrir leurs enfants.

Cela me rappelle l'incapacité de la communauté internationale à protéger des civils en danger. Le personnel de la FORPRONU ne pouvait et ne devait pas leur venir en aide, car ce n'était pas inscrit dans son mandat. Je me remémore une situation particulière survenue durant cette même mission, en avril 1993 : tandis que je circulais dans un village avec un groupe d'observateurs non armés, nous avons aperçu cinq personnes couchées sur la route. J'ai alors ordonné d'immobiliser le Jeep. Au moment où je m'informais sur la situation, nous avons été la cible de tirs de plusieurs individus masqués qui s'étaient cachés derrière des bâtiments. Je n'ai donc eu d'autre choix que de quitter la scène, abandonnant ainsi à leur sort les personnes couchées sur la route. Nous n'étions pas armés, et il nous était impossible de les prendre à bord du véhicule. Quelques heures après avoir déclaré l'incident aux autorités de la FORPRONU, je suis retourné sur les lieux, mais je n'ai jamais retrouvé ces gens. Combien de fois ai-je revu mentalement cette situation et cherché à trouver la solution qui aurait permis de protéger ces pauvres gens? À ce jour, je ne sais toujours pas si mon geste était éthiquement correct ou si j'ai transgressé notre code de conduite.

Bref, malgré toute la formation sur l'éthique que nos militaires reçoivent, il semble bien que l'éthique ait ses limites en situation de conflit armé, lorsque les militaires font face à des situations où il leur faut choisir la solution qui semble avoir le moins de conséquences, selon leurs valeurs. Nous devons par ailleurs admettre que la guerre, dans sa complexité et sa nature ignoble, ne peut pas toujours être conduite selon les préceptes de l'éthique professionnelle, et qu'à l'occasion un militaire devra se contenter de

choisir le moindre mal, dans le cadre d'une réflexion instinctive et selon ses valeurs personnelles. Certes, le militaire demeurera toujours responsable de ses gestes, même si le contexte et l'environnement des opérations lui sont imposés et souvent inconnus. C'est d'ailleurs cet aspect qui m'amène à considérer la responsabilité éthique de la chaîne de commandement en abordant le concept d'éthique institutionnelle.

### L'éthique institutionnelle

Il incombe aux officiers supérieurs de l'Armée de terre d'anticiper l'incertitude morale inhérente à la guerre asymétrique et d'inculquer aux officiers subalternes et aux jeunes soldats des principes moraux de base sur lesquels ceux-ci pourront s'appuyer pour faire des choix moraux éclairés dans des situations ambiguës. Même si les règles générales comme notre Code de conduite sont utiles, elles ne pourront jamais se substituer aux innombrables jugements de valeur qu'exige le caractère incertain des opérations<sup>16</sup>.

Pour les besoins de mon argumentation, je qualifierai provisoirement d'« éthique institutionnelle » l'encadrement et l'apprentissage de l'éthique militaire, laquelle est aussi directement associée à l'éthos<sup>17</sup> de la profession militaire canadienne. L'éthique institutionnelle (EI) concerne l'ensemble des fonctions requises pour la promotion et le maintien d'une éthique actualisée au sein des Forces canadiennes (FC). De plus, elle possède comme attribut d'être engendrée par la conduite éthique de l'ensemble de la haute direction des FC, ce qui comprend celle de chacun des cadres supérieurs. Ces derniers s'engagent à donner personnellement l'exemple de normes morales élevées, tout en respectant l'intégrité et la dignité de chacun de leurs subalternes. Il faut, par ailleurs, prendre conscience du fait que cette responsabilité s'accompagne d'une certaine antinomie. En effet, la haute direction est ultimement responsable du rendement des FC, tant dans le quotidien que dans l'exécution des nombreuses opérations qui leur sont confiées, de même que de l'application du Code de conduite au sein de la profession<sup>18</sup>.



Photo de l'EDM n° ARJ017-0025-048 prise par le caporal Tim Collins

L'EI est donc cette imputabilité éthique que la chaîne de commandement et les cadres supérieurs qui la composent ont envers leurs subalternes dans l'exécution de leurs tâches quotidiennes. Par conséquent, le comportement éthique de ces mêmes autorités doit être révisé lorsque leurs subalternes ont des comportements inacceptables et illégaux qui ternissent l'image de la profession militaire<sup>19</sup>. Cette responsabilité éthique requiert, entre autres, que des ressources adéquates soient consacrées à l'encadrement des troupes lors de leur préparation, particulièrement pour les tâches inhabituelles se déroulant dans des environnements non conventionnels. Le devoir éthique – dont certains aspects, j'en conviens, recouvrent les responsabilités opérationnelles de la chaîne de commandement –, n'est pas pour autant illimité, mais il doit garantir un entraînement adéquat et de l'équipement approprié pour ces tâches, de même qu'un suivi convenable tout au long de leur exécution. Il importe de reconnaître que les militaires qui travaillent au sein d'une unité totalement étrangère aux modes d'opération canadiens ont des besoins forts différents de ceux des militaires qui servent dans une formation canadienne.

Par ailleurs, l'éthique individuelle de ces mêmes autorités<sup>20</sup> devrait les obliger à s'autoévaluer lors de circonstances et d'incidents inhabituels. En outre, selon les circonstances, elle devrait les inciter à reconnaître que certaines fautes éthiques de leurs subalternes sont liées à des manquements institutionnels ou à des besoins opérationnels particuliers. Par la suite, ces autorités devraient s'engager à rétablir le degré d'imputabilité que doivent porter les membres fautifs et à corriger les lacunes institutionnelles, lorsque c'est de leur ressort<sup>21</sup>. N'oublions pas que les FC sont appelées à opérer dans des conditions de guerre où la gestion du chaos est une tâche quotidienne qu'elles doivent accomplir en respectant les conventions internationales et les lois canadiennes, lesquelles ne peuvent pas prévoir la nature de toutes les situations rencontrées et fournir un cadre de conduite approprié pour atteindre les objectifs fixés lors de ces opérations<sup>22</sup>. C'est sans doute la compréhension de ces faits qui motive les tribunaux pénaux internationaux et la Cour pénale internationale à imputer habituellement aux plus hauts gradés un degré d'imputabilité légale qui varie selon les circonstances, lorsqu'il est prouvé que des crimes de guerre ont été perpétrés par leurs subalternes. Ce n'est toutefois pas le cas ici.

Je conviens, par ailleurs, que le concept d'EI est absent des publications de la Défense nationale et que l'on est en droit de s'interroger sur sa pertinence. Mon objectif est avant tout de signifier aux cadres supérieurs que l'institution militaire a une responsabilité éthique envers l'emploi de ses ressources humaines, tout particulièrement lorsque ces dernières sont appelées à évoluer dans des environnements inhabituels. Je reconnais

aussi que ce concept doit s'accompagner d'un comportement transparent et loyal de ses représentants, lesquels sont légalement subordonnés aux autorités politiques. C'est d'ailleurs ce dernier aspect du devoir des cadres supérieurs qui me pose problème, puisqu'il faut le concilier avec le respect de la dignité de toute personne. Il ne faut pas oublier que cet élément siège au sommet de la hiérarchie de l'énoncé éthique de la Défense.

En effet, comment concilier ce principe avec la nature secrète de certaines entités opérationnelles des FC et la culture institutionnelle de la suprématie de la mission inculquée à chaque militaire dès son premier jour en uniforme? À cette dimension s'ajoute la complexité des opérations militaires contemporaines, du fait de leur nature interarmées et interalliée, et la nécessité d'intégrer le caractère peu conventionnel que revêt parfois l'utilisation de la force. Il me paraît évident que ces exigences contradictoires imposées à la chaîne de commandement amènent parfois celle-ci à prendre des décisions qui comportent des conséquences prévisibles à la fois bonnes et mauvaises et qui exposent les exécutants à des paradoxes décisionnels<sup>23</sup> et à leurs conséquences dans leur quotidien. Il suffit de considérer, entre autres, les effets du syndrome du stress post-traumatique sur de nombreux militaires qui ont servi dans des opérations guerrières récentes pour se rendre compte du plein impact de ces environnements opérationnels.



Photo de Mike W. A. 2011-05-29-014 prise par le Caporal-chef Rory Wilson

Il me faut par ailleurs rappeler que les FC sont une des rares institutions canadiennes dans laquelle les relations interpersonnelles sont axées sur la notion de famille, laquelle entraîne, notamment, le respect et le bien-être de tous ses membres<sup>24</sup>. Par contre, le contexte interne et la conjoncture internationale des récentes décennies ont profondément changé la qualité des services offerts aux membres et à leur famille de façon à maintenir ce lien privilégié<sup>25</sup>. Cette relation particulière sert aussi de fondement à la confiance indéfectible envers la chaîne de commandement<sup>26</sup>, qui doit être établie et maintenue pour garantir une loyauté inconditionnelle, principalement au cours d'opérations de combat. Il est aussi bien connu que ce



## OPINIONS

rapport est plus étroit au sein des unités de combat. Il va sans dire que tout manquement éthique des autorités supérieures peut avoir de lourdes conséquences sur ce lien privilégié.

Cela étant dit, si l'on tient à juger sur le plan de l'éthique les actes professionnels des militaires, on ne peut le faire sans s'intéresser à l'encadrement que l'EI a procuré à ces militaires et la nature des tâches qui leur ont été confiées. La situation étudiée concerne un officier subalterne dans un poste de mentor auprès d'une force étrangère. L'Armée nationale afghane (ANA) se distingue des FC tant par son mode d'opération que par sa culture et ses langues et, à cette époque, elle était sans doute dotée d'un code de conduite qui reflétait plus certaines des pratiques tribales et religieuses afghanes que les conventions internationales, du moins au niveau où évoluait le Capitaine Semrau.

Il convient donc d'ajouter à l'analyse éthique du professeur Bradley l'évaluation et les effets de la préparation que le Capitaine Semrau a reçue avant son déploiement. Il faut également se demander si le capitaine a bénéficié d'un suivi adéquat tout au long de son séjour en Afghanistan, et si ses supérieurs étaient informés des dangers auxquels elles exposaient quotidiennement leurs militaires, du point de vue de l'éthique, et quelles mesures ont-elles prises pour écarter ces dangers?

Il est évident que les réponses à ces questions pourraient changer notre façon de voir les événements du 19 octobre 2008. En effet, si l'on devait découvrir des lacunes dans l'encadrement fourni au Capitaine Semrau, son degré de responsabilité et le caractère éthique de ses actions apparaîtraient alors sous un jour différent.

En 1993, mon séjour en Bosnie avec la Communauté européenne m'a exposé à des situations où je ne pouvais compter que sur moi-même, dans un environnement inconnu auquel mon expérience militaire ne m'avait pas réellement préparé. Il n'en demeure pas moins que je me suis toujours senti pleinement responsable de mes actions. Il faut néanmoins convenir que, même si la responsabilité des actions est toujours liée à leur auteur, la chaîne de commandement doit assumer une part de cette responsabilité s'il est prouvé qu'elle a manqué, déli-

bérément ou non, à ses devoirs. Certes, des situations extrêmes exigent souvent des mesures expéditives qui, même si elles étaient anticipées, ne seraient pas sans générer des dilemmes éthiques auxquels nos militaires ne sont pas toujours prêts à faire face.

Cette responsabilité partagée n'est pas une donnée nouvelle : elle a toujours été présente et a été institutionnalisée sur la scène internationale lors des procès de Nuremberg, au terme desquels des cadres du régime nazi, dont le général en chef Wilhelm Keitel, ont été condamnés pour avoir commis des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité en incitant leurs subalternes à commettre des atrocités. Selon la nature de ces dernières, je ne crois pas que toutes les personnes qui en ont commis, avec l'aval du régime nazi, ont été jugées comme ayant le même degré de culpabilité par les tribunaux allemands.

Par conséquent, il semble tout à fait approprié d'envisager, dans une perspective éthique, qu'il est nécessaire de revoir d'une certaine manière l'imputabilité des autorités supérieures, plus particulièrement dans les situations où la conduite de militaires fait l'objet de poursuites judiciaires et criminelles. En effet, la nature éthique de la mission à accomplir devra être évaluée, et il faudra s'assurer que les militaires ont reçu l'encadrement requis afin de pouvoir accomplir leurs tâches de façon éthique.

### Conclusion

En conclusion, mon objectif n'est pas de disculper le Capitaine Semrau, qui sera toujours responsable de ses gestes, mais plutôt de montrer que la portée éthique de ses gestes ne se limitait pas au seul domaine de ses actions. Dans un premier temps, la nature et la complexité de la conduite des guerres modernes, soumises aux exigences de notre société en matière de respect de la vie humaine et des droits humains, engendreront de plus en plus de dilemmes des actions préjudiciables pour les exécutants. Ainsi, même l'adhésion à des interventions légales et



PHOTO DU MDAW DE 1993/14

## OPINIONS

légitimes, gouvernées par le droit international, causera forcément son lot de torts et de préjudices. Les opérations en environnement non conventionnel occasionneront aussi leur lot d'enquêtes sur la légalité des protocoles d'intervention et sur les actions s'y rapportant. Il suffit de rappeler la saga politique, qui n'est d'ailleurs pas encore achevée, concernant les accusations de mauvais traitements à l'égard des prisonniers afghans et d'infraction aux conventions internationales de la part des autorités canadiennes entre 2006 et 2008, de même que leurs nombreux rebondissements, pour appréhender le devenir et la portée éthique de ces nouveaux environnements de combat.

Si l'attitude qu'adopte le Brigadier Bidwell de « ne pas vouloir faire trop de mal à son l'ennemi » s'avère correcte, alors toutes les guerres que nous mènerons à l'avenir comporteront une ambiguïté. Nous devons respecter les lois de la guerre acceptées par notre société, mais nous voudrions, et en fait nous devons, détruire la capacité de l'ennemi à combattre et lui imposer notre volonté<sup>27</sup>. [Traduction]

Cette ambiguïté potentielle nécessite une réflexion approfondie sur cet aspect de l'éthique, présenté sous le nom d'éthique institutionnelle. Cette dernière concerne, d'une part, la préparation et le suivi adéquat des troupes, et d'autre part, la responsabilité éthique des hauts dirigeants des FC et, sans doute, de la classe politique, qui placent les troupes dans des situations dans lesquelles leurs actions auront une portée éthiquement préjudiciable. Les autorités devront donc reconnaître les dangers éthiques auxquels ils exposent leurs subalternes et assumer leur part de responsabilité à l'égard des actions exécutées par ces derniers. Ce faisant, ils seront à même de maintenir la relation privilégiée qui les lie actuellement à l'ensemble de leurs subalternes et d'en empêcher la dégradation.

Enfin, sans remettre en question la hiérarchie des principes de l'éthique militaire canadienne, j'estime tout de même que placer délibérément des militaires dans des situations où ils devront commettre des actions préjudiciables dénote un manque de respect envers leur dignité, même si on le fait pour réaliser

un objectif supérieur, tel que la sauvegarde et le maintien des intérêts nationaux.

Le Lieutenant-colonel Rémi Landry, OMM, CD, Ph. D., est actuellement professeur associé à l'Université de Sherbrooke, chargé de cours à l'Université McGill et analyste militaire pour le Réseau de l'information de Radio-Canada. Il a contribué à plusieurs reprises aux travaux du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie en qualité de témoin pour le procureur, de témoin expert et de consultant pour la défense. Ses champs de recherche sont les questions de sécurité internationale, les affaires étrangères du Canada et le ministère de la Défense nationale.



Le Capitaine Semrau sort du tribunal militaire, le 19 juillet 2010.

## NOTES

1. Je tiens à remercier Marc Imbeault, Ph. D., professeur agrégé au CMR Saint-Jean, le Major (à la retraite) Yves Simard, professeur adjoint au CMR Saint-Jean, le Colonel (à la retraite) Pierre Cadotte, ainsi que mon épouse, Danielle, qui ont soit contribué à nourrir ma réflexion sur ce sujet au cours des derniers mois, soit relu et commenté le texte final.
2. Voir : Canada, ministère de la Défense nationale, Code de conduite du personnel des FC, B-GG-005-027/AF-023, <http://www.forces.gc.ca/jag/publications/Training-formation/CFCC-CCFC-fra.pdf>, *L'éthique dans les Forces canadiennes : des choix difficiles*, publié sous les auspices du chef d'état-major de la Défense par l'Académie canadienne de la Défense et l'Institut de leadership des Forces canadiennes, 2006; *Servir avec honneur : la profession des armes au Canada*, 2004, p. 82, <http://www.cda.forces.gc.ca/cfi-ifc/doc/dwh-fra.pdf>, linéaire d'éthique de la Défense, Programme d'éthique de la Défense, modifié le

- 3 mars 2011, <http://www.dep-ped.forces.gc.ca/dep-ped/about-ausujet/stmt-enc-fra.aspx>, et *Servir avec discernement : Directives du chef d'état-major de l'Armée de terre sur l'éthique dans les opérations*, édition stratégique, 2009, <http://www.army.forces.gc.ca/land-terre/downloads-telechargements/aep-peat/duty-servrir/duty-servrir-fra.pdf>, tous consultés en juin 2011.
3. Louis P. Pojman nous rappelle que, même si les principes moraux ont une valeur et une objectivité universelles, les règles morales ne sont pas sans réserve, et la majorité d'entre elles peuvent ainsi être annulées par d'autres dans certaines situations. Louis P. Pojman, *Ethics: Discovering Right & Wrong*, quatrième édition, Wadsworth Canada, Thomson Learning, 2002, p. 18-19.

4. Malham M. Wakin présente cet aspect par le concept d'obligations universelles, plutôt que de principes absolus. Il décrit ces obligations comme étant non absolues, pas toujours observables et, à l'occasion, incompatibles. Par ailleurs, elles ne sont pas pour autant arbitraires, ni subjectives ou sujettes à la relativité culturelle. Elles concernent tous les êtres humains, mais ne s'appliquent pas à toutes les circonstances possibles. « Notre règle d'action est qu'il nous est justifié d'enfreindre nos obligations morales universelles seulement lorsqu'elles sont incompatibles avec une obligation supérieure, et que nous ne pouvons les concilier. » [Traduction] Malham M. Wakin, « The Ethic of Leadership I », dans *War, Morality, and the Military Profession*, deuxième édition, Malham M. Wakin, (éd.), Boulder, Colorado, Westview Press, 1986, p. 195-196.
- « ... suppose une situation dans laquelle chacune des options envisagées causera du tort ou un préjudice. Ce type de dilemme est souvent décrit comme ne faisant que des perdants. » *L'éthique dans les Forces canadiennes : des choix difficiles (guide de l'instructeur)*, Académie canadienne de la Défense et Institut de leadership des Forces canadiennes, 2006, p. 13.

5. Plusieurs des alliés du Canada ont un code d'éthique similaire à celui des FC et, même si le respect de la dignité de toute personne est omniprésent dans la hiérarchie de leurs principes éthiques, il n'occupe pas la première place comme c'est le cas dans les FC. Lieutenant-colonel Jeff Stouffer et Stefan Seider, Ph.D. (dir.), *L'éthique militaire : Points de vue internationaux*, Kingston, Ontario, Presses de l'Académie canadienne de la Défense, 2010.
6. « Je dois respecter les règles, le mandat, et l'orientation politique », mais, ajoute-t-il d'un air pensif, « J'examine chaque objectif... au bout du compte, c'est une question de jugement... et je suis responsable, je suis responsable devant le Canada, je suis responsable devant l'OTAN, et surtout, je suis responsable devant moi-même ». « Prenez une mauvaise décision et les mauvaises personnes meurent, ou il y a trop de victimes ». Et, ajoute le Général Bouchard, « Je veux que ceux qui me connaissent le mieux puissent me regarder et me dire "Tu as bien agi." » [Traduction] Paul Koring, Commandement de la Force interarmées alliée, Naples, Italie. *Canadian directing war in Libya calls it "a knife-fight in a phone booth"* Globe and Mail, <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/canadian-directing-war-in-libya-calls-it-a-knife-fight-in-a-phone-booth/article2057706/page1/>, consulté le 13 juin 2011.
7. « Les mentors militaires canadiens ont déployé beaucoup d'efforts pour enseigner à la "nouvelle armée" de l'Afghanistan le respect des droits de la personne, a dit le général [Brigadier-General Ahmed Habibi, le commandant des troupes afghanes qui ont combattu aux côtés des troupes canadiennes] "Ce sont les Canadiens qui nous ont appris comment traiter des prisonniers de guerre", dit-il. "Tous nos fantasmes le savent maintenant. Les Canadiens nous ont enseigné comment agir selon les principes démocratiques." » [Traduction] Matthew Fisher, *Afghan commander credits Canada with weakening Taliban*, Postmedia News, 13 juin 2011. <http://www.globalnews.ca/world/Afghan-commander-credits-Canada-with-weakening-Taliban/4939059/story.html>, consulté le 13 juin 2011.
8. Cette doctrine affirme qu'il est toujours moralement mal de commettre intentionnellement un acte néfaste dans le but d'amener des conséquences positives, mais qu'à l'occasion, il est acceptable d'accomplir un geste qui aura certaines conséquences négatives. Pour être admissible, le geste accompli doit obéir à quatre règles : il doit être moralement bon ou neutre, ses effets négatifs ne doivent pas être le moyen utilisé pour obtenir les conséquences positives, ses effets néfastes – même s'ils sont prévisibles – doivent être involontaires, et ses conséquences positives doivent être au moins équivalentes, sinon supérieures, aux conséquences négatives. Louis P. Pojman, p. 45-49.
9. Le Capitaine Semrau est arrivé en Afghanistan en août 2008, et l'intervention afghane s'est déroulée en octobre 2008. *Captain Robert Semrau: One of Canada's finest dismissed from the military*, Assoluta Tranquillita, le lundi 21 février 2010, <http://assolutatranquillita.blogspot.com/2011/02/captain-robert-semrau-one-of-canadas.html>, consulté le 21 février 2011.
10. Porter secours à un combattant blessé est un réflexe cultivé qui devient naturel chez nos militaires, et il est difficile de comprendre que des soldats d'expérience, dont, entre autres, l'Adjudant Longaphie, membre de l'équipe de mentorat, n'aient pas eu la réaction de se porter au secours de cet homme, sauf si l'on présume que ce n'était pas la première fois que l'équipe se trouvait dans une telle situation. Les autres scénarios non retenus, compte tenu de la période d'entraînement préalable au déploiement et de la sélection auxquels tous les membres de l'équipe ont été soumis, étaient un manque flagrant de professionnalisme, un fort degré d'incompétence ou une préparation inadéquate à cette mission.
11. « M. Perron [Lieutenant-colonel Jean-Guy Perron, juge militaire] a passé 65 minutes, mardi, à expliquer les motifs de son jugement. Il a décrit Semrau comme un officier exemplaire dont le courage et le leadership ont été signalés par de nombreux soldats. Le geste posé par le capitaine Semrau "n'était pas dans sa nature", a ajouté le juge, tout en soulignant que cela ne diminuait pas la gravité de la faute. » John Ward, *Le capitaine Semrau expulsé de l'armée canadienne*, La Presse Canadienne, Gatineau, 5 octobre 2010, <http://www.stg.cyberpresse.ca/actualites/dossiers/le-canada-en-afghanistan/2010/05/01/4329709-le-capitaine-semrau-expulse-de-l-armee-canadienne.php>, consulté le 2 juin 2011.
12. « Vous avez personnellement échoué à obéir à l'un de nos plus importants principes : celui de l'utilisation de la force en accord avec des ordres légitimes, a dit le juge. Vous avez pu être déchiré entre vos valeurs morales personnelles et vos devoirs en tant que soldat canadien. » Ibid.
13. Les informations dont nous disposons laissent à penser qu'il aurait été possible de demander une évacuation médicale auprès des forces britanniques; y avoir fait appel aurait occasionné un retard et aurait sans doute eu des répercussions sur la poursuite de l'opération.
14. « Un hélicoptère Apache américain avait été appelé sur les lieux et a tiré plusieurs rafales avec son canon automatique de 30 mm, qui peut tirer plus de 600 coups par minute. Un peu plus tard, sur un chemin de terre étroit en bordure d'un champ de maïs, Longaphie et Harasza tombent sur un combattant taliban grièvement blessé entouré de soldats afghans. Alors qu'il était dans un arbre, l'insurgé avait reçu des tirs de l'hélicoptère d'attaque, il avait des blessures virtuellement mortelles à l'abdomen et aux jambes. » [Traduction] Andrew Duffy, *A tale of four soldiers: the day that led to Robert Semrau's court martial*, Ottawa Citizen, 18 juillet 2010, <http://assolutatranquillita.blogspot.com/2011/02/captain-robert-semrau-one-of-canadas.html>, consulté le 2 juin 2011.
15. « Mais un tel geste ne donne pas le droit d'abattre un combattant ennemi non armé, qui avait été presque tranché en deux par des tirs d'hélicoptère; a répliqué l'ancien commandant en chef des Forces canadiennes à Kandahar » Steve Rennie, *Un soldat tente de sauver la réputation du capitaine Semrau*, La Presse Canadienne, Gatineau, 26 juillet 2010, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/dossiers/le-canada-en-afghanistan/2010/07/26/01-4301465-un-soldat-tente-de-sauver-la-reputation-du-capitaine-semrau.php>, consulté le 2 juin 2011.
16. Commission spéciale sur la question de mourir dans la dignité, créée en vertu d'une motion adoptée le 4 décembre 2009 par l'Assemblée nationale du Québec, Gouvernement du Québec, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/csm-39-1/index.html>, consulté en mai 2011.
17. *Servir avec discernement : Directives du chef d'état-major de l'Armée de terre sur l'éthique dans les opérations*, parag. 3, p. 9.
18. L'éthos des Forces canadiennes est le fruit de gravité de la profession militaire. Il fournit un cadre éthique pour le déroulement professionnel des opérations militaires, tout en constituant la base de la légitimité, de l'efficacité et de l'honneur des Forces canadiennes. Par ailleurs, il faut reconnaître que l'institution militaire est représentée et dirigée par sa chaîne de commandement, laquelle est composée principalement d'officiers supérieurs. Notre concept d'éthique institutionnelle s'opérationnalise presque exclusivement sous l'impulsion du leadership de ses officiers supérieurs. Par ailleurs, l'éthique doit s'exercer à l'intérieur des règles militaires et des lois canadiennes.
19. Wakin, p. 197.
20. La Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie et ses conséquences illustrent bien cet aspect.
21. « Puisque la fonction militaire est si directement liée à nos plus grandes valeurs humaines, ceux qui assurent le leadership de cette fonction doivent être sensibles à ces valeurs et faire preuve d'une certaine compréhension de celles-ci. » [Traduction] Wakin, p. 196.
22. Le Major-général Penney soulève clairement le besoin des officiers généraux de s'autoréguler et les effets dévastateurs qu'un manquement éthique de leur part a sur le moral et l'efficacité de l'ensemble de la communauté militaire. Major-général K. G. Penney, « A matter of Trust: Ethics and Self-Regulation Among Canadian Generals », dans *Generalship and the Art of the Admiral: Perspectives on Canadian Senior Military Leadership*, Bernd Horn et Stephen J. Harris (dir.), St. Catharines, Ontario, Vanwell Publishing Limited, 2001, p. 165.
23. « Le Brigadier Shelford Bidwell, un officier de l'Armée britannique, évoque dans ses écrits que l'éthique et les exigences professionnelles sont fréquemment incompatibles. Sa remarque que "aucun général ayant la conscience troublée ou ne voulant pas être trop dur envers son ennemi n'a gagné de guerre" laisse entendre que l'accomplissement des tâches requises pourrait poser un important problème psychologique à certains hauts grades de la profession des armes. » [Traduction] Norman F. Dixon, *On the Psychology of Military Incompetence*, Londres, Pitman, 1976, p. 15, cité dans Ian MacFarling, *Ethics and the Profession of Arms*, rapport de conférence, Aerospace Centre 2000 Air Power Conference, Air Power and Joint Forces, Commonwealth of Australia, 1995.
24. C'est sans doute pour ces raisons que le chef d'état-major de l'Armée de terre a publié en 2009 *Servir avec discernement : directives du CEMAT sur l'éthique dans les opérations*. Cet ouvrage traite notamment de la nature des guerres asymétriques et de ses combattants.
25. « Une des responsabilités capitales des membres de la profession est d'assurer le bien-être des subordonnés. » *Servir avec honneur : la profession des armes au Canada*, p. 14.
26. Entre autres, depuis 2007, les Services de soutien au personnel et aux familles ont été revus afin de mieux répondre aux besoins des militaires et de leur famille, compte tenu des nouveaux besoins et des répercussions des nouvelles opérations. Voir les sites de la Défense sur ces services : <http://www.canada.com/news/Somalia/4308202/story.html>, <http://www.aspc.ca/fr/index.asp>. De plus, le ministère des Anciens Combattants a ajouté des services adaptés aux réalités d'aujourd'hui et continue d'améliorer les services qu'il offre aux nouveaux anciens combattants des années 1990.
27. Major-général K. G. Penney, p. 155-166.
28. Ian MacFarling.



## LE SYSTÈME DE JUSTICE MILITAIRE AU CANADA

par Michael Gibson



**L**e Lieutenantgénéral (à la retraite) Richard Evraire a récemment publié une critique favorable du livre *Military Justice in Action: Annotated National Defence Legislation*, du juge Gilles Létourneau et de M. Michel Drapeau. Je ne partage pas l'enthousiasme du Lieutenantgénéral Evraire à l'égard de ce livre (je considère qu'il n'est pas d'une grande utilité, car il est en grande partie constitué d'annotations simples à des dispositions législatives et réglementaires qui se trouvent déjà sur l'Internet, en plus de contenir un certain nombre d'erreurs factuelles), mais j'aimerais tout de même, aux fins du présent article, m'attarder aux commentaires qui, dans la critique du livre, font écho à un certain nombre de critiques que messieurs Létourneau et Drapeau ont faites dans leur livre et dans d'autres articles. Les auteurs défendent l'idée qu'il faudrait « réduire autant que possible les différences qui existent entre le droit pénal militaire et le droit pénal civil » et déplorent aussi l'insuffisance du corps de doctrine juridique militaire au Canada. En défendant un tel point de vue, les auteurs et le Lieutenantgénéral Evraire montrent qu'ils se sont mépris sur la situation actuelle en ce qui concerne le système de justice militaire du Canada.

En réalité, le Canada a institué l'un des meilleurs systèmes de justice militaire au monde. L'ancien juge en chef du Canada, le très honorable feu Antonio Lamer, l'a reconnu dans le rap-

port qu'il a rédigé en 2003 à la suite de l'examen indépendant qu'il a fait des dispositions de la *Loi sur la défense nationale* : « le Canada s'est doté d'un système très solide et équitable de justice militaire dans lequel les Canadiens peuvent avoir confiance ». Comme il l'a fait remarquer, d'autres États, comme le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, ont étudié le système de justice militaire du Canada et s'en sont inspirés pour améliorer de nombreux aspects de leur propre système.

Certaines des recommandations formulées dans le Rapport Lamer ont déjà fait l'objet d'une mise à exécution statutaire<sup>1</sup>. Le projet de loi C-15 (*Loi visant à renforcer la justice militaire pour la défense du Canada*<sup>2</sup>), qui est actuellement devant le Parlement, a pour objet de compléter les démarches entreprises pour fournir une réponse législative aux recommandations formulées dans le Rapport Lamer, pour que le système de justice militaire continue d'évoluer en fonction des modifications apportées à la loi et des attentes de la société.

Messieurs Létourneau et Drapeau critiquent certaines des différences entre le système de justice militaire et le système de justice civil. Ces différences existent pour une raison. Il est essentiel de comprendre qu'elles ne signifient pas que l'un des systèmes est intrinsèquement inférieur à l'autre, ni qu'il est inconstitutionnel. La véritable question n'est pas de savoir si ces

systèmes présentent des différences, mais bien si le système de justice militaire respecte les exigences constitutionnelles et remplit efficacement la fonction pour laquelle il a été créé.

Un système de justice militaire distinct a été établi pour répondre aux besoins uniques des Forces canadiennes, qui ont pour mission de défendre le Canada. La Cour suprême du Canada l'a reconnu dans son arrêt charnière de 1992, rendu dans l'affaire de la *R. c. Généreux* :

Le but d'un système de tribunaux militaires distinct est de permettre aux Forces armées de s'occuper des questions qui touchent directement à la discipline, à l'efficacité et au moral des troupes. La sécurité et le bien-être des Canadiens dépendent dans une large mesure de la volonté d'une armée, composée de femmes et d'hommes, de défendre le pays contre toute attaque et de leur empressément à le faire. Pour que les Forces armées soient prêtes à intervenir, les autorités militaires doivent être en mesure de faire respecter la discipline interne de manière efficace. Les manquements à la discipline militaire doivent être réprimés promptement et, dans bien des cas, punis plus durement que si les mêmes actes avaient été accomplis par un civil. Il s'ensuit que les Forces armées ont leur propre code de discipline militaire qui leur permet de répondre à leurs besoins particuliers en matière disciplinaire. En outre, des tribunaux militaires spéciaux, plutôt que les tribunaux ordinaires, se sont vus conférer le pouvoir de sanctionner les manquements au Code de discipline militaire. Le recours aux tribunaux criminels ordinaires, en règle générale, serait insuffisant pour satisfaire aux besoins particuliers des Forces armées sur le plan de la discipline. Il est donc nécessaire d'établir des tribunaux distincts chargés de faire respecter les normes spéciales de la discipline militaire<sup>1</sup>.



Un procès sommaire en Afghanistan.

Le besoin impérieux de maintenir la discipline au sein des forces armées d'un État est reconnu depuis la nuit des temps. Toutefois, dans l'imagination populaire, la reconnaissance de ce besoin est souvent accompagnée d'un préjugé non fondé selon lequel les autorités chargées de l'administration de la justice militaire se soucient peu de l'équité et de la justice quand vient le temps de maintenir la discipline<sup>2</sup>. Il pourrait en être tout autrement. La raison d'être de la discipline n'est pas incompatible avec celle de la justice. La conclusion du Rapport Powell de 1960 montre que son auteur l'avait compris :

La discipline – un état d'esprit qui conduit à la volonté d'obéir à un ordre, peu importe si la tâche à accomplir est déplaisante ou dangereuse – n'est pas une caractéristique propre à la collectivité civile. Le perfectionnement de cet état d'esprit parmi les soldats est une responsabilité du commandement et une nécessité. Pour inculquer la discipline, il est indispensable de punir les coupables; lorsqu'une punition est imposée, il est indispensable de faire preuve d'équité et de justice. C'est donc une erreur que de parler de trouver le juste milieu entre la discipline et la justice – les deux sont inséparables<sup>3</sup>.

Il vaudrait mieux, plutôt que de nous retrancher derrière des positions rigides qui reflètent des idées toutes faites à propos de la justice militaire, nous poser la question suivante : de quelle façon le système de justice militaire du Canada peut-il répondre aux besoins du Canada, en tant qu'État? Une fois que nous aurons trouvé la réponse, nous pourrions nous demander quels attributs fonctionnels un tel système devait avoir pour être en mesure de répondre à ces besoins d'une manière efficace. L'analyse du problème permettra de déterminer rationnellement ce que devrait être la portée de la compétence du système de justice militaire, par rapport aux infractions, aux personnes, au territoire et aux délais, ainsi que les modifications qu'il y aurait lieu d'apporter aux procédures.

Le système de justice militaire du Canada vise deux objectifs essentiels : il favorise l'efficacité opérationnelle des Forces canadiennes, en contribuant au maintien de la discipline, de la bonne organisation et du moral; il contribue au respect de la loi et au maintien d'une société juste, paisible et sûre. Il poursuit donc les fins ayant justifié tout aussi bien l'instauration de la discipline que celles qui découlent de nos aspirations à la justice.

Ces objectifs essentiels figurent dans l'énoncé officiel des principes et des objectifs justifiant l'imposition de peines dans le système de justice militaire, dans le projet de loi C-15<sup>4</sup>. Il en ressort que quiconque est engagé dans le processus de détermination de la peine selon des principes objectifs est presque inévitablement forcé de se poser la question suivante : qu'entend-on accomplir en jugeant une personne dans le système de justice militaire? La synthèse des objectifs visés dans le droit pénal classique par l'imposition d'une peine, soit l'exemplarité de la peine, la dissuasion individuelle, la dissuasion du public, la réinsertion sociale et la réparation des torts, ainsi que de ceux qui découlent des exigences militaires, comme l'acquisition de l'habitude d'obéir à des commandements et à des ordres légitimes et l'assurance, dans un État démocratique, que la population puisse compter sur une force armée disciplinée, montre que le droit militaire poursuit des fins plus positives que celles auxquelles le droit pénal général cherche à parvenir, car il vise à façonner et à modifier la conduite pour qu'elle réponde aux exigences précises du service militaire.

En d'autres mots, un système de justice militaire efficace, fondé sur les bons principes, est indispensable au bon fonctionnement des forces armées dans un État démocratique contemporain gouverné selon la primauté du droit. Il joue aussi un

## OPINIONS

rôle essentiel, soit celui d'obliger les États et les forces armées à se plier aux obligations normatives découlant du droit international en matière de droits de la personne et du droit international humanitaire.

Pour être en mesure d'atteindre ces objectifs fondamentaux, les tribunaux militaires doivent posséder certains attributs fonctionnels : ils doivent être investis des pouvoirs voulus pour s'occuper de questions qui touchent le maintien de la discipline et l'efficacité opérationnelle; les personnes qui jugent doivent reconnaître la nécessité d'imposer une discipline et en comprendre le rôle ainsi que les exigences qui en découlent; les tribunaux doivent agir d'une manière équitable du point de vue juridique et être perçus comme étant équitables (le système de justice militaire doit être perçu comme étant équitable, parce que les tribunaux doivent pouvoir compter sur le soutien de la population dans une société démocratique et parce que, dans les forces armées où l'enrôlement se fait sur une base volontaire, les membres de la force terrestre, de la marine et de la force aérienne ne se soumettraient pas longtemps à un système s'ils le considéraient fondamentalement injuste : ils lèveraient le pied); ils doivent respecter les dispositions du droit constitutionnel et du droit international applicable<sup>1</sup>; ils doivent agir promptement, intervenir là où il le faut et être souples. C'est pour cette raison que dans le système de justice militaire du Canada, les deux types de tribunaux, soit les cours martiales et les tribunaux d'instruction sommaire, sont conçus comme ils le sont.

Les procès sommaires constituent un moyen d'exercer la justice promptement, mais équitablement, dans le cas où les infractions au Code de discipline militaire sont mineures, et de maintenir l'efficacité et la discipline au sein des forces armées, au Canada et à l'étranger, en temps de paix ou de conflit armé<sup>2</sup>. Ils contribuent d'une manière essentielle à l'efficacité opérationnelle dans les FC. Ils sont en quelque sorte la bête de somme du système de justice militaire; en effet, 96 pour 100 des causes sont jugées dans le cadre d'un procès sommaire, bon an, mal an. Ils illustrent parfaitement bien les qualités souhaitées pour un tribunal, dont il a été question plus haut : la promptitude, la capacité d'intervenir là où il le faut et la souplesse. Il importe de souligner qu'au Canada, les anciens juges en chef de la Cour suprême du Canada Brian Dickson et Antonio Lamer, qui sont sans doute les deux plus éminents juristes du droit constitutionnel de l'époque où la *Charte* a été établie, ont tous les deux effectué un examen indépendant du système de justice militaire au cours des 15 dernières années et reconnu l'importance et la constitutionnalité du système des procès sommaires.

Le portrait que les auteurs ont dressé des procès sommaires dans leur livre et dans d'autres articles, reproduit dans la critique du livre, est, au mieux, une représentation très partielle de la situation d'ensemble dont il aurait fallu tenir compte pour pouvoir évaluer d'une manière responsable et exacte l'équité procédurale et la constitutionnalité du système des procès sommaires. Les auteurs ne mentionnent pas le rôle crucial des dispositions qui donnent aux accusés la possibilité de choisir s'ils veulent être jugés dans un procès sommaire ou traduits devant une cour martiale ni le fait qu'une personne ne peut pas se voir infliger une vraie sanction pénale dans un procès sommaire si elle ne s'est pas préalablement fait offrir ce choix. Ils ne mentionnent pas la longue liste des dispositions législatives et réglementaires qui favorisent l'équité dans les procès sommaires. Étant donné les restrictions imposées quant à la longueur du présent article, il ne sera malheureusement pas possible d'examiner cette question en profondeur, mais il reste que le meilleur moyen de pallier le

manque de renseignements est d'examiner tous les faits. Dans sa critique, le Lieutenant-général Evraire, tout comme messieurs Létourneau et Drapeau dans leur livre, fait fausse route quand il soutient que les Forces canadiennes n'ont pas constitué un corps de doctrine juridique militaire suffisant; en fait, il est vaste. Les lecteurs désireux d'obtenir plus de renseignements sur les procès sommaires, par exemple, peuvent consulter la publication intitulée *Justice militaire au procès sommaire*, qui se trouve sur l'Internet à l'adresse <http://www.forces.gc.ca/jag/publications/Training-formation/MilJustice-JustMilv2.2-fra.pdf>.

Les auteurs font observer que les membres des Forces canadiennes n'ont pas le droit à un procès devant un jury de 12 personnes. C'est exact. Cette disposition est prévue au paragraphe 11(f) de la *Charte*. Toutefois, l'argument selon lequel une disposition de la *Charte* ne respecterait pas les principes fondamentaux de la *Charte* ne tient pas la route. Comme il faut répondre à des besoins uniques dans les forces armées, en rapport avec la discipline et à l'efficacité, dans les procès instruits devant une cour martiale générale, les décisions sont prises par un jury composé de cinq militaires. La différence entre un procès devant un jury composé d'un groupe restreint de militaires et un procès devant un jury de 12 personnes a fait l'objet d'un examen judiciaire, et les tribunaux ont confirmé la validité des jurys des cours martiales. Les membres de ces jurys sont choisis au hasard, et ils prêtent le serment de remplir leur devoir conformément à la loi, d'une manière impartiale, sans parti pris et sans causer de préjudice. Les jurys des cours martiales se distinguent des jurys des tribunaux civils, parce qu'ils répondent aux besoins particuliers des forces armées, ce qui ne signifie pas pour autant qu'il faille douter de l'équité et de la constitutionnalité des procès instruits devant une cour martiale.

### MILITARY JUSTICE IN ACTION: ANNOTATED NATIONAL DEFENCE LEGISLATION

MR. JUSTICE GILLES LÉTOURNEAU  
AND PROFESSOR MICHEL W. DRAPEAU





## OPINIONS

Les auteurs ont aussi critiqué la compétence conférée aux cours martiales, dans les limites étroites définies par le Parlement, par rapport à celle qui est conférée aux tribunaux civils dans la *Loi sur la défense nationale*. Ce sujet est complexe, mais les lecteurs désireux de connaître les raisons pour lesquelles un bon nombre de civils *choisiraient*, s'ils le pouvaient, d'être jugés devant une cour martiale dans certaines circonstances, ainsi que les arguments en faveur du maintien d'une telle compétence, sont invités à lire l'article suivant : Michael Gibson, « International Human Rights Law and the Administration of Justice Through Military Tribunals: Preserving Utility While Precluding Impunity » (2008), volume 4, *Journal of International Law and International Relations*, pages 1 à 22.

Il est inconcevable qu'un système de justice immuable puisse demeurer pertinent pour ses utilisateurs, et le système de justice militaire ne fait pas exception à cette règle. La réforme législative du système de justice militaire ne peut être réalisée que dans le cadre d'une approche progressive qui permettra de l'améliorer au fil des ans, comme dans le cas du *Code criminel*. Le projet de loi C15 donnera lieu à d'importantes mises à jour ainsi qu'à un examen indépendant régulier expressément autorisé, ce qui devrait contribuer à améliorer le système.

Le système de justice militaire du Canada n'est pas parfait. La perfection n'est pas de ce monde. Toutefois, notre système est équitable et efficace, en plus de contribuer d'une manière

essentielle à l'efficacité opérationnelle des Forces canadiennes, et il permet aux militaires d'être traités avec justice.

Nous serions mal avisés de tomber dans la complaisance à cet égard, et le cabinet du juge-avocat général est à vrai dire un défenseur émérite de l'amélioration continue du système de justice militaire. Il effectue régulièrement des sondages et des examens, et participe de façon continue à des travaux de recherche dans le domaine du droit comparé, sur les systèmes d'autres pays, pour cerner les problèmes et trouver des solutions. Les critiques constructives, discussions et suggestions visant l'amélioration du système de justice militaire sont indispensables et souhaitables. Toutefois, elles doivent être fondées sur la connaissance des principes essentiels qui en constituent le fondement.

*Le Colonel Michael R. Gibson, CD, B.A., LL.B., M.Sc., LL.M., a d'abord été navigateur de la Force aérienne avant d'occuper son poste actuel de juge-avocat général adjoint de la justice militaire, dans le cadre duquel il est chargé des politiques sur la justice militaire, de la réforme législative et des projets stratégiques concernant le système de justice militaire du Canada. Depuis son entrée en fonction en tant qu'avocat militaire, il a été avocat de la poursuite, de la défense et chargé des appels; il a récemment joué un rôle important par rapport à la loi qui touche le système de justice militaire, en qualité d'architecte des politiques, de chargé du projet de rédaction des lois pertinentes et de témoin devant les comités parlementaires qui étudient les projets de loi proposés.*

## NOTES

1. Par le projet de loi C80 (adopté en tant que L.C. 2008, ch. 29) et le projet de loi C16 (adopté en tant que L.C. 2011, ch. 22).
2. Première session, quarante-troisième législature, 60 Elizabeth II, 2011).
3. R. v. Genuerix, [1992] 1 R.C.B. 299, p. 293.
4. La maxime attribuée au premier ministre français Georges Clemenceau, qui a été citée à l'entrée,

5. Dans ce sens : « la justice militaire est à la justice ce que la musique militaire est à la musique » Département de la Défense des États-Unis, *Report to the Honorable Wilber M. Bricker, Secretary of the Army, by Committee on the Uniform Code of Military Justice, Good Order and Discipline in the Army* (Rapport Powell), OLC 31302839, date du 19 janvier 1960, p. 11.

6. Voir l'article 62 du projet de loi.
7. Dans le cas du Canada, il s'agit principalement des garanties judiciaires institutionnelles en vertu de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.
8. Article 108.02 des ORJC.



Édifice de la Cour suprême du Canada, à Ottawa.

# AVONS-NOUS TIRÉ DES CONCLUSIONS TROP HÂTIVES? QUI FUT LE VÉRITABLE VAINQUEUR À QUÉBEC EN 1759?

par Desmond Morton



« Vue du lieu de débarquement en amont de Québec ».

**V**oilà un quart de millénaire, le jour du 12 septembre 1759, le Major-général James Wolfe, cheveux roux, maladif, mena les soldats britanniques sous ses ordres le long d'un sentier escarpé montant jusqu'aux Plaines d'Abraham. Lorsqu'il fut arrivé sur les Plaines, il attendit. Quelle serait la réaction des défenseurs français de Québec? Ceux-ci ne tardèrent pas à réagir, de façon, pour le moins... surprenante! En effet, le marquis de Montcalm, ne pouvant profiter des leçons historiques des siècles à venir, ne tint pas compte de l'avis de la quasi moitié de ses propres troupes; il ordonna le rassemblement des soldats réguliers disponibles (portant à cette époque la redingote blanche des célèbres régiments français) et des miliciens – une gamme bigarrée de canadiens et d'alliés amérindiens. Les combattants ainsi formés s'en furent à la rencontre des Britanniques, qui avaient pris position aux pieds des Buttes-à-Neveu, un affleurement rocheux situé devant les murs décrépits de Québec.

Les deux armées, quoiqu'en nombre comparable, étaient fort différentes de par leur niveau d'entraînement. Wolfe, qui avait été colonel d'infanterie pendant la plus grande partie de sa carrière, avait passé l'été à entraîner ses soldats à charger le mousqueton Brown Bess le plus rapidement possible, mais à le tirer uniquement à sa portée idéale de vingt-cinq verges. De son côté, pendant la même période, Montcalm avait monté une formation composée à la fois de réguliers et de miliciens de la

région; il désespérait toutefois de transformer ses *Canadiens* tièdes et débrailés en de véritables soldats. Au cours de l'été, les miliciens et les réguliers ne s'entraînèrent jamais ensemble, ne fut-ce qu'une seule fois. En ce matin de septembre, les miliciens qui affrontèrent les Britanniques ne demandaient qu'à agir comme le soldat *moderne* : se jeter au sol, ramper jusqu'au point d'observation et tirer pour tuer. Et c'est ce qu'ils firent. Les miliciens touchèrent des soldats britanniques ça et là, parmi lesquels figurait le Général Wolfe, qui avait été blessé à la main et au ventre, mais non par un coup fatal (celui-là viendrait plus tard). Les deux lignes étaient formées de réguliers fidèles à la tactique de l'époque : ils se tenaient debout, se mesurant du regard. Les réguliers français avaient vaincu les Britanniques, une fois, puis une autre. Ils avaient vaincu à Carillon, à Oswego, au Fort William Henry et aux chutes Montmorency, il y avait à peine un mois. Alors, pourquoi aurait-il fallu attendre pour lancer l'attaque?

Faisant fi d'un Montcalm déprimé et pessimiste, les réguliers commencèrent à descendre les Buttes, faisant feu pendant l'avancée, même en sachant pertinemment que leurs tirs étaient rarement fructueux à une telle distance. Les rochers, les arbres et les ruisseaux sur leur passage obligèrent les Français à rompre les rangs. Ils se retrouvèrent divisés en trois groupes armés, deux se dirigeant vers le nord et un vers le sud, ne tenant pas compte du centre de Wolfe. De leur côté, les Britanniques

## OPINIONS

demeurèrent immobiles et silencieux, observant la distance qui les séparait des Français, qui allait en s'amenuisant. Lorsque ces derniers furent à vingt-cinq mètres, des ordres transpercèrent le silence. Les redingotes rouges levèrent leur mousqueton à l'épaule : « Feu! ». De la fumée sortit des rangs britanniques au moment où un grondement s'en dégagea. Un canon sur chaque flanc lançant des boulets de six livres ajouta au carnage. Les soldats sortirent les baguettes de chargement, retirèrent les restes de poudre, enfoncèrent une nouvelle charge ainsi qu'une balle en plomb, et préparèrent la seconde salve. Décontenancés par les ouvertures que les miliciens avaient créées en se jetant par terre, et par les nouvelles ouvertures créées par les victimes de la salve britannique, les soldats français se demandèrent comment tout cela allait se terminer. Pourtant, il y avait qu'une issue possible : ils allaient mourir. Certains tentèrent d'échapper à leur destin en prenant la fuite. Mais la panique, au cours d'une bataille, est un état contagieux, et les fiers soldats réguliers de Montcalm se dispersèrent. Montcalm, blessé mortellement sur l'un de ses côtés, fut traîné dans Québec par une foule de ses soldats affolés et désordonnés. Il mourut avant l'aube.

Son adversaire, au moment où il obtint sa stupéfiante victoire, était déjà tombé, après avoir reçu un troisième projectile, provenant sans doute de l'arme d'un *Canadien*. En réalité, quatre soldats se tenaient à côté du général mourant, et non pas la foule judicieusement choisie par l'artiste peintre Benjamin West pour sa célèbre toile. Et tandis que se déroulait cette dernière scène, les Fraser Highlanders, levant leur claymore au signal du

Brigadier-général James Murray, s'en furent en courant jusqu'aux Buttes-à-Neveu afin de couper la retraite à l'armée française.

Pendant deux-cent cinquante ans, les historiens militaires ont prétendu que le sort du Canada s'était joué en dix minutes environ. Dans sa nouvelle version de cette histoire racontée dans l'ouvrage *La vérité sur la bataille des plaines d'Abraham : les huit minutes de tirs d'artillerie qui ont façonné un continent*, Peter MacLeod évalue la durée de la bataille à huit minutes. Cependant, son livre révèle une vérité plus grande encore. Il s'avère que certains combattants n'avaient pas abandonné. Personne n'avait dit aux *Canadiens* ou à leurs alliés amérindiens de prendre la fuite. Et parce que la milice *canadienne* avait déjà contrecarré les Fraser Highlanders au cours de cinq affrontements, les réguliers français pouvaient s'arrêter, reprendre leur souffle, se réarticuler et commencer leur triste marche vers Montréal. Quelques jours après la bataille, poussé par la famine et l'horrible sort guettant inévitablement les défenseurs et les civils de toute ville prise par la force, le gouverneur de Québec, le sieur de Ramezay capitula. La ville tomba donc aux mains du successeur de Wolfe, le Brigadier-général George Townshend.

La guerre n'était pas terminée... Au printemps, le successeur de Montcalm, le chevalier de Lévis, ramena la milice et les bataillons de réguliers à Québec. Et parce que Québec n'était pas plus défendable en avril qu'elle ne l'avait été en septembre, le Brigadier-général James Murray, le successeur de Wolfe, mena la force britannique, décimée par un hiver brutal, à la rencontre des Français à Ste-Foy. Affaiblis par la faim, les



« Wolfe dirigeant son armée à la bataille des Plaines d'Abraham ».



« Montcalm sur les Plaines d'Abraham », 1759.



## OPINIONS

engelures et la maladie pendant un hiver qui avait été froid et accablant, les Britanniques n'étaient pas de taille pour affronter les Français. Laisant derrière eux un millier de morts et de blessés, les Britanniques retraversèrent rapidement les portes de Québec. Si une flotte française avait remonté le St-Laurent à ce moment-là, la bataille de Plaines d'Abraham aurait été reléguée au second plan. Québec serait redevenue française. Au lieu de cela, le 9 mai 1760, une sentinelle britannique repéra une voile au loin. Et tandis que les deux adversaires attendaient, le navire s'approcha. Il s'agissait du Navire de sa

Majesté LOWESTOF, la frégate qui avait accueilli la dépouille de Wolfe le 13 septembre. Une flotte britannique suivit quelques heures plus tard. La France avait abandonné ses vaillants colons à la merci des Britanniques.

Que pouvait-elle faire d'autre? Le premier ministre britannique, en se préparant à la guerre de Sept Ans, avait fait un choix habile. La force maritime de la Grande-Bretagne, à cette époque, était l'une des plus efficaces au monde. Ce qui n'était pas le cas de sa force terrestre. Les stratèges avaient donc con-

seillé à ce pays de renforcer sa puissance, ce que fit le premier ministre Pitt. Dans le cours de l'été de 1759, la stratégie de ce dernier porta ses fruits pendant deux batailles demeurées pratiquement inconnues des Canadiens. Premièrement, une flotte britannique détruisit l'escadron méditerranéen français en l'attirant dans l'Atlantique puis le long de la côte africaine jusqu'au Lagos, où il fut monté sur la berge et détruit. Dans une bataille plus classique, l'Amiral Edward Hawke intercepta la flotte atlantique française à la baie de Quiberon sur la côte de la Bretagne. Résultat : victoire décisive britannique. Si la marine française était arrivée pour confirmer la victoire de Lévis, l'histoire aurait été renversée. Mais ce n'était plus possible. Ce fut deux victoires navales pratiquement inconnues des Canadiens qui transformèrent notre histoire.

Ce n'est pas tout à fait l'histoire que vous avez apprise à l'école ou entendue à Radio-Canada, ni l'histoire qu'ont apprise Pauline Marois ou Gilles Duceppe, qui ont fait annuler la reconstitution de 2009 de la bataille pour épargner une humiliation aux Québécois. Pourquoi ne leur a-t-on jamais parlé de leurs ancêtres héroïques? Grâce à Peter MacLeod, l'historien du Musée canadien de la guerre et un homme à la hauteur de son travail, tous les Canadiens peuvent maintenant connaître un récit plus complet et fascinant de cette année cruciale de leur histoire.

Desmond Morton, OC, Ph.D., est professeur d'histoire émérite à la chaire Hiram Mills à l'Université McGill à Montréal et auteur de quarante livres sur l'histoire politique, militaire et sociale du Canada, dont son plus récent ouvrage intitulé *Histoire militaire du Canada* (Montréal, Éditions Athéna, 2009).



La mort du Général Wolfe.



La mort du Général Montcalm.

# MODERNISATION DE L'ÉDUCATION ET DE L'INSTRUCTION EN LANGUES DANS LES FORCES CANADIENNES

par Rick Monaghan



## Situation actuelle

**L**es programmes linguistiques des Forces canadiennes (FC) sont dysfonctionnels. Dans les programmes civils d'études postsecondaires du Canada, l'apprentissage en ligne va de soi, les salles de classe virtuelles sont monnaie courante, l'évaluation informatisée est la norme, l'apprentissage basé sur le client et centré sur l'étudiant est imposé par les politiques provinciales, et de multiples avenues d'apprentissage sont tout simplement publicisées et encouragées. Les collèges et les universités, et même les fournisseurs privés, appuient activement la recherche et s'efforcent de trouver des méthodologies d'apprentissage plus efficaces et des outils techniques d'apprentissage. Dans les FC, par contre, on continue d'appliquer, en matière d'éducation et de formation en seconde langue officielle (EFSLO), un modèle d'instruction universel. Les cours sont principalement axés sur l'enseignant et reposent sur un programme d'instruction qui, vieux de trente ans, a été conçu pour résister au changement. Certains ont accès à un soutien à l'apprentissage en ligne, mais le système de gestion de l'apprentissage, soit l'apprentissage d'une langue en toute liberté en interaction avec des éléments en synergie (ALJHES), reproduit le programme vieillissant. En outre, il est conçu pour se greffer à l'enseignement en classe plutôt que pour favoriser l'apprentissage en autonomie. Il n'existe pratiquement aucune directive pédagogique à l'intention des militaires des FC qui souhaitent améliorer par leurs propres moyens leurs compétences en langue seconde officielle. Il n'existe tout simplement pas de salles de classe virtuelles qui permettraient à des stagiaires de niveaux équivalents de travailler ensemble depuis des lieux distincts et des fuseaux horaires différents. Par conséquent, ceux qui ont acquis un certain

niveau de compétence à grands frais pour les FC voient leurs compétences s'éroder lentement pendant qu'ils attendent d'être choisis pour les cours du niveau suivant. L'évaluation des trois domaines de compétence en langue seconde officielle, soit la lecture, l'écriture et les compétences orales (compréhension et expression orale) peut se faire en ligne par le biais du Centre de psychologie du personnel de la Commission de la fonction publique. Pourtant, cette évaluation est surtout effectuée sur papier, ce qui la rend très vulnérable à la compromission. La politique des FC en matière de prestation de l'EFSLO est aussi désuète que le programme en soi; elle se fonde sur des directives et des orientations qui remontent au milieu des années 80 et qui ont perdu une grande partie de leur pertinence à la lumière des attitudes et des attentes qui existent de nos jours. La coutume et la politique limitent gravement l'accès à

l'instruction : les seuls cours qui sont acceptés sont ceux des FC, et ces cours se fondent sur un programme désuet. Le nombre de places aux cours est limité et le deviendra encore davantage avec les restrictions budgétaires. L'accès à l'éducation et à l'instruction en langue seconde, outre les cours offerts par les FC, n'est ni encouragé, ni financé. Par ailleurs, même si une personne suivait des cours dans un établissement privé, un collège communautaire ou un cégep dans le but d'améliorer ses compétences linguistiques, il lui serait difficile de faire vérifier tout profil officiel dans la période limite de cinq ans.

Dans le milieu des affaires comme dans l'industrie, on s'attend à ce que les professionnels maintiennent les compétences qu'ils ont acquises par leurs propres moyens ou grâce à des activités régulières de perfectionnement professionnel. Dans les FC, les militaires s'attendent à ce que le maintien de leurs compétences linguistiques soit assuré pour eux au moment qui leur convient, et ce, à des coûts énormes : ces attentes et ce soutien sont le résultat d'une politique elle aussi désuète. Que ce soit en termes de politique, de gestion, de conception, d'accès ou d'évaluation, l'EFSLO dans sa forme actuelle a peu à offrir aux militaires des FC, à deux exceptions près : c'est la seule option offerte, et le personnel chargé de l'enseignement et de l'évaluation est dévoué, professionnel et possède de grandes connaissances, si bien qu'il réussit à obtenir des résultats positifs malgré le modèle d'instruction dépassé avec lequel il travaille.

## Comment en sommes-nous arrivés là?

**L'**évolution de l'éducation et de l'instruction en langues s'est faite lentement dans les FC. Les cours de langue ont commencé à être offerts avec sérieux après la Seconde Guerre mon-

diale. Des cours de la Force aérienne ont été mis sur pied en anglais pour former les techniciens. L'Armée a emboîté le pas, et la collaboration est devenue inévitable. La longue question du bilinguisme opérationnel et professionnel couvait déjà sous la surface bien avant la Confédération et a semblé se résoudre d'elle-même, en quelque sorte, au Haut et au Bas-Canada : les stratégies et les opérations étaient menées sur le plan tactique en anglais et en français, de même qu'en écossais et dans les langues autochtones, pour nous protéger efficacement des incursions venues du Sud. Officiellement, une directive du chef des Forces canadiennes, en 1899, rappelle à tout militaire qui aspire à l'avancement qu'il doit apprendre le français, le manque de connaissance de cette langue étant considéré comme une lacune. Dans les années 60, des cours élémentaires (équivalant approximativement à nos actuels cours de niveau A) étaient offerts dans les bases. Les cours de niveau supérieur (comparables à nos cours de niveau B) étaient centralisés. Ils étaient initialement offerts par des enseignants de la Commission de la fonction publique, lesquels, beaucoup plus tard, seront intégrés au ministère de la Défense nationale (MDN). Les cours en français ont eux aussi débuté dans les années 60. L'évaluation reposait sur une norme numérique reconnue à l'échelle internationale et applicable à quatre compétences : compréhension, lecture, écriture et expression orale. Encore en usage aux États-Unis et à l'OTAN, cette norme numérique a été remplacée en 1996 par la norme alphabétique de la Fonction publique dans trois domaines de compétence : lecture, écriture et communication orale. Depuis les années 70, le plus gros défi en matière d'éducation et d'instruction en langues consiste à choisir les candidats et à satisfaire aux exigences établies par la loi. Malgré la *Loi sur les langues officielles* (LLO), pour satisfaire aux exigences dictées par la loi dans les FC, les militaires francophones devaient généralement apprendre l'anglais pour obtenir de l'avancement professionnel. La sélection était conditionnée par plusieurs facteurs, le plus déterminant étant la disponibilité du personnel.

D'un point de vue stratégique, les tentatives visant à répondre efficacement aux exigences établies par la loi en choisissant au bon moment les personnes qui conviennent et possèdent le niveau de compétence voulu ont donné lieu à des mesures inefficaces et à des contorsions dignes d'intérêt : des contingents professionnels complexes pour les militaires du rang (MR), la langue, pour ce groupe, n'étant considérée comme rien de plus qu'une compétence qui s'enseigne; des cours obligatoires en résidence durant jusqu'à 33 semaines pour les nouveaux officiers (avec des perspectives de succès de plus en plus précaires, et aucun suivi); des programmes individualisés d'apprentissage et de maintien des compétences pour les généraux et les officiers généraux, au moment qui leur convient et des cours de langue seconde impartis à des sources externes à l'intention des militaires pour qui l'apprentissage d'une langue seconde n'est pas obligatoire. Jusqu'en 2001, deux niveaux de compétence, c'est-à-dire deux profils linguistiques, étaient régulièrement évalués. Les choses ont changé par la suite. En 2005, il était devenu évident que tous les militaires devaient réellement utiliser leur langue seconde pour diriger, gérer et communiquer avec le public, ainsi que durant l'entraînement. Après avoir d'abord *encouragé* les officiers supérieurs à acquérir et à maintenir des compétences élevées en langue seconde, on leur en *donnait l'ordre*; autrement, ils étaient invités à quitter les Forces. En trois décennies, les établissements d'instruction n'étaient pas parvenus à évoluer de façon systématique pour s'adapter aux normes plus élevées ainsi qu'aux demandes plus exigeantes imposées aux stagiaires. Le MDN était régulièrement l'objet de rapports accablants du Commissariat aux langues officielles et du Comité permanent des langues officielles en raison de son incapacité et son apparente réticence à respecter la « loi du pays ».

Lors d'une comparution devant le Comité permanent des langues officielles, en 2003, le ministre de la Défense nationale (min DN) s'est engagé à relever les normes de bilinguisme dans les grades supérieurs. Des programmes d'études plus avancés ont immédiatement été conçus et mis en œuvre, et on a établi un processus pour identifier les officiers supérieurs ayant besoin d'EFSLO. L'Académie canadienne de la Défense (ACD) a été désignée à titre d'autorité d'instruction pour tous les programmes linguistiques des FC (langues officielles, langues étrangères et programmes internationaux pour les gouvernements étrangers). L'ACD a entrepris un travail de normalisation des pratiques en collaboration avec l'École des langues des Forces canadiennes (ELFC), la Marine royale canadienne (MRC), l'Armée canadienne et l'Aviation royale canadienne (ARC). En 2006, le Directeur – Langues officielles a présenté un modèle stratégique visant à assurer que les FC respectent les exigences établies par la loi qui s'appliquent à tous les ministères et organismes nationaux. Le *Modèle de transformation du Programme des langues officielles 2007-2012* vient souligner le caractère singulier des besoins en matière de bilinguisme dans les FC comparativement aux autres ministères et organismes du gouvernement canadien. Le *Modèle de transformation* contient des attentes plus réalistes et plus ciblées pour le MDN, afin d'assurer son respect de la *Loi sur les langues officielles*. Le *Modèle de transformation* arrive à échéance, et un autre est actuellement élaboré. Entretemps, il ne fait aucun doute que les FC sont beaucoup plus conscientes de la valeur du bilinguisme. Le *Modèle de transformation* souligne des secteurs clés nécessitant des changements en matière de respect de la LLO. Les personnes qui remplissent un rôle de chef, qui offrent des services au public et aux militaires, de même que de l'instruction sont désignées dans le *Modèle* comme les priorités pour l'EFSLO. À la demande des FC, en 2008-2009, le Commissariat aux langues officielles a effectué une vérification linguistique du système d'instruction individuelle et d'éducation (II&E) dans les FC; cette vérification a donné lieu à 20 recommandations concernant le système d'II&E, pour lui permettre de satisfaire aux exigences de la LLO. L'EFSLO étant un élément du système d'II&E, elle est immédiatement touchée par ces recommandations. En 2011, le Conseil des Forces armées a donné son aval à un plan stratégique de modernisation du système d'II&E. L'initiative de modernisation de l'II&E a permis de souligner des lacunes et des inefficacités dans le système plus vaste d'II&E, dont la plupart sont facilement identifiables dans l'EFSLO. Au nombre de ces lacunes stratégiques, notons l'exploitation insuffisante des méthodologies et des technologies modernes d'apprentissage; les ressources inadéquates de contrôle de la qualité et de la quantité; les critères de rendement inefficaces; l'évolution incomplète des FC dans son rôle d'organisation d'apprentissage; le manque de perfectionnement des instructeurs et des gestionnaires et la non-synchronisation de la formation du personnel des FC.

Les aspects suivants de la modernisation de l'II&E sont propres à la ligne d'opération EFSLO : l'élaboration de directives en matière de LO des FC; l'intégration des compétences en langue seconde officielle et leur maintien dans le cadre du plan d'apprentissage à long terme des militaires; la définition des besoins en LO en fonction du grade, du travail et du poste; l'usage généralisé de méthodes interactives basées sur la technologie, de manière à offrir un accès plus vaste à l'apprentissage de la langue et à accroître la capacité de fournir des occasions d'apprentissage.

#### Où allons-nous?

Les politiques désuètes reliées à l'EFSLO ont été mentionnées au début de ce bref article. Ces politiques sont actuel-



## Quelques exigences linguistiques au sein des FC

### Loi sur les langues officielles

**Partie III**  
Administration de la justice

**Partie IV**  
Communications avec le public et prestation des services (c'est-à-dire recrutement, affaires publiques, etc.)

**Partie V**  
Langue de travail (services centraux offerts aux militaires dans les deux langues officielles [LO] – c'est-à-dire service de la solde, services médicaux/dentaires, sécurité, etc.)

**Partie VI**  
Participation (égalité des chances d'emploi et d'avancement) – cela signifie que les programmes d'I et E doivent être offerts dans les deux LO

**Partie VII**  
Promotion du français et de l'anglais

### Langues étrangères

- Affectations à l'étranger (attachés et état-major, inspecteurs en désarmement et officiers de liaison)
- Personnel des services du renseignement

### Profil CBC ou profil supérieur pour la seconde langue officielle

- Tous les hauts dirigeants et les titulaires d'un poste clé
- Les commandants d'une école nationale

### Divers niveaux de compétence en anglais

- Obligation de la Force aérienne et de la Marine de se conformer aux normes internationales – Organisation maritime internationale (OMI) et Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)
- QG internationaux dans les opérations de l'OTAN

d'apprentissage homologuée par les FC, intitulée *Tell Me More*. Ce programme a été choisi après un examen approfondi de plusieurs possibilités, dont un produit qui fait l'objet d'une publicité intense à la télévision et dans les médias imprimés. Les directives sur le mode d'utilisation du logiciel pour acquérir des compétences linguistiques sont minimales. Des établissements d'éducation locaux et des organismes privés offrent des cours d'anglais et de français, mais aux frais de l'apprenant.

lement révisées. Les directives en matière de LO des FC, qui n'étaient jusqu'ici que le fruit d'interprétations sporadiques de la LLO et des lignes directrices du Conseil du Trésor, contribueront grandement à harmoniser le travail et la compréhension. Au cours des deux dernières décennies, les FC ont considérablement changé leur façon d'aborder l'éducation et l'instruction. Cela s'inscrit dans le changement d'orientation qui s'est produit dans l'éducation postsecondaire, où on est passé de la prestation de l'instruction à la prestation de l'accès à l'apprentissage et de l'apprentissage centré sur l'enseignant aux possibilités d'apprentissage centrées sur l'étudiant. La nouvelle politique sera conditionnée par cette philosophie contemporaine de l'éducation. Parallèlement à la réorientation en fonction de la pédagogie contemporaine, la culture amorce un virage qui sera difficile à gérer : les structures sociales du milieu militaire, qui sont axées sur le commandement et le contrôle, vont à l'encontre d'un système d'éducation basé sur le client. Ce processus a commencé avec le changement structurel de la prestation et de la politique de prestation de l'I&E et de l'EFSLO. La transition ne sera pas de tout repos et, si on se fie au rythme d'évolution qu'a connu l'EFSLO jusqu'ici, elle se fera lentement. L'EFSLO touche un si grand nombre d'aspects de l'I&E et du système d'emploi militaire, que le changement ne peut être que lent, tout comme la transition d'un système de transport basé sur le pétrole vers un système fondé sur l'électricité.

Du point de vue de l'apprenant, de nos jours, l'accès à l'EFSLO représente un défi. Comme il se doit, le choix des stagiaires pour les cours à temps plein est entre les mains des gestionnaires de carrières. Comme il se doit, c'est la chaîne de commandement qui donne accès aux cours à temps partiel offerts sur la base. Les cours de langue autonomes en ligne des FC sont faciles d'accès : il suffit d'ouvrir une session, de s'inscrire et de prévoir du temps pour explorer le système de gestion de l'apprentissage et commencer à apprendre une autre langue. Les cours de français sont donnés par ALLIÉS (la version en ligne du programme de français des Forces canadiennes) depuis Saint-Jean-sur-Richelieu. Les cours d'anglais de niveau élémentaire sont donnés par la version anglaise d'ALLIÉS (*ALLIES*), la version en ligne du programme d'anglais des Forces canadiennes, et sont complétés au niveau supérieur par une trousse commerciale

Ceux qui ont des compétences de base dans leur langue seconde peuvent suivre des cours dans différents domaines (cours offerts sur place ou cours universitaires ou professionnels) dans leur langue seconde, se plaçant ainsi en contexte d'immersion; cette méthode est très efficace. Les frais de cours de langues dans des établissements privés ou publics ne sont pas remboursés.

D'ici cinq à dix ans, des cours d'autoformation en ligne devraient être offerts dans les deux langues, avec des directives sur la façon de les optimiser en fonction du style d'apprentissage de l'utilisateur. Des liens avec du matériel d'apprentissage directement associé à la profession pourraient s'ajouter à mesure que les compétences de base sont acquises. À titre d'exemple, un technicien médical pourrait être dirigé vers des cours en ligne dans cette profession, dans la langue visée, au fur et à mesure que progresserait le cours de langue. Des salles de classe virtuelles permettraient de relier les apprenants de différents secteurs dans des groupes homogènes, où l'apprentissage collaboratif serait dirigé par un animateur. Les communautés d'expertise visant à maintenir les niveaux de compétence seraient monnaie courante grâce aux médias sociaux auxquels serait relié le Campus des FC. Les besoins professionnels en matière de LSO seraient établis pour chaque recrue, et les possibilités d'apprentissage pertinentes seraient incluses bien à l'avance dans son plan d'apprentissage.

Du point de vue de l'enseignant, les options actuelles sont limitées. Les enseignants sont isolés du système d'éducation dans son ensemble. De nos jours, il n'est pas possible de travailler pendant un certain temps à l'évaluation, au développement des programmes, au perfectionnement professionnel des pairs ou à la gestion des programmes. Le futur devrait apporter des occasions de perfectionnement professionnel à ceux qui souhaitent approfondir leurs connaissances sur leur profession et contribuer à l'améliorer. Les possibilités qui facilitent le recours aux salles de classe virtuelles, permettent d'offrir de l'enseignement individuel à plusieurs niveaux, d'effectuer des recherches ciblées ou d'enseigner en classe seront autant d'occasions de croissance professionnelle. Pour l'instant, il n'y a pas d'interaction entre les membres du personnel dans les établissements d'instruction. Dans le futur, toutefois, les occa-

## OPINIONS

sions conjointes de perfectionnement professionnel, aidées par la technologie, ouvriront la voie à des secteurs de collaboration qui sont à peine imaginables actuellement.

À l'heure actuelle, le développement des programmes est entre les mains de deux petites équipes isolées des enseignants, des responsables de l'évaluation et des évaluateurs de programmes. La modernisation de l'II&E et, par conséquent, de l'EFSLO, s'accompagne d'équipes de développement réunissant des spécialistes de l'enseignement des langues, des concepteurs de programmes, du personnel de gestion des connaissances, des gestionnaires du personnel, des psychologues et des experts des sciences de l'apprentissage qui travaillent en collaboration, ainsi que des spécialistes d'autres domaines (comme des concepteurs de programmes de simulation) de la conception, du développement, de la mise en œuvre, de la validation et du maintien des programmes. Le développement des programmes dans les FC est déjà aidé par l'expertise et l'expérience des établissements militaires d'éducation et d'instruction en langues de l'OTAN et de ses partenaires, ainsi que par la recherche et le développement actuels en matière de science cognitive. La collaboration augmentera au fur et à mesure que diminuera le financement des projets à grande échelle. Il existe déjà un milieu et des structures sociales de collaboration, mais ils sont sous-utilisés.

Pour l'instant, les compétences linguistiques sont évaluées à plusieurs niveaux. L'attestation des compétences en LO s'effectue à l'aide d'examen d'évaluation de la langue seconde de la Commission de la fonction publique, qui se font en personne, au téléphone, en ligne ou sur papier, dans des lieux désignés à cette fin. Avec le temps, tout cela pourra se faire en ligne. Les examens de compréhension et d'expression orale en ligne sont validés par des recherches récentes menées aux États-Unis. L'équipe d'évaluation de l'EFSLO, à Saint-Jean, élabore et fournit des outils d'évaluation pour les contrôles de rendement (sommatifs) et les contrôles de compétence (formatifs) des programmes canadiens et internationaux. En outre, l'équipe met au point des tests diagnostiques qui aident à établir le classement des stagiaires dans les cours et à vérifier leur profil. Lorsque ces outils passeront au mode de prestation en ligne, on pourra consacrer plus d'efforts à l'élaboration de tests adaptés par ordinateur et au développement d'autres tests dans le but de produire des résultats plus précis. En outre, tout comme les équipes de développement des programmes pourront tirer parti d'une expertise plus vaste, il en sera de même pour les équipes de développement de l'évaluation. La possibilité de miser sur une expertise approfondie en matière de tests et de développement des programmes est l'une des forces de l'EFSLO; l'engagement à long terme du Canada auprès du Bureau de coordination linguistique internationale (BCL), l'organisme consultatif de l'OTAN sur les questions linguistiques, facilite depuis plus de 40 ans l'évaluation et le développement de l'expertise, et a largement contribué à établir la réputation du Canada à titre de leader mondial de l'éducation et de l'instruction en langues.

En offrant aux apprenants un accès facile aux outils en lignes leur permettant de gérer leur propre apprentissage en fonction des besoins des FC, on éliminera, pour les gestionnaires, bon nombre des obstacles à l'apprentissage des langues et à l'évaluation de la compétence linguistique. Ceux qui

offrent des occasions d'apprentissage pourront compter sur un environnement qui permet de répondre aux besoins de l'organisation en tenant compte des intérêts individuels.

Les premiers paragraphes du présent article brossent un tableau plutôt sombre de l'EFSLO. Par contre, l'accès aux services en ligne d'apprentissage autonome s'améliore rapidement, l'accès aux tests devient plus facile grâce à des changements dans les politiques, et le professionnalisme du personnel chargé de l'enseignement et des évaluations ne fait qu'augmenter. Ce sont là de bons points de départ. L'EFSLO est lentement passée d'une activité d'instruction à une stratégie d'apprentissage afin de satisfaire aux exigences croissantes imposées aux militaires des FC ainsi qu'à leurs systèmes d'emploi, d'instruction et d'éducation. Il est urgent de répondre à une demande plus grande avec des ressources moindres. On a commencé à le faire, mais il faudra du temps. Entretemps, il faut apporter des changements à court terme aux politiques, aux structures de gestion et à la conception ainsi qu'à la prestation des programmes. La stratégie et les objectifs à long terme sont clairement établis pour l'II&E en général. Les programmes d'EFSLO doivent s'intégrer pleinement au travail de modernisation de l'II&E pour mieux servir les FC et répondre aux exigences dictées par la loi et en matière d'emploi.

Les besoins de changement sont urgents. Les exigences prévues par la loi ne disparaîtront pas, pas plus que les besoins opérationnels et professionnels en personnel bilingue (c'est-à-dire qui peut travailler dans les deux langues). Pour l'instant, nos systèmes d'éducation et d'instruction en langues ne peuvent répondre à la demande croissante, et nous ne pouvons nous attendre à ce que le financement demeure au niveau actuel. Dans le contexte d'un système d'emploi qui doit demeurer mobile et souple, l'impartition à l'externe de tous les services d'EFSLO n'est ni réaliste, ni faisable. En termes simples, à moins d'un engagement à continuer de moderniser l'EFSLO, il ne sera pas possible de répondre aux besoins des FC en personnel bilingue.

*Richard D. Monaghan, Ph. D., est l'officier supérieur d'état-major Programmes de langues à l'Académie canadienne de la Défense (ACD). Il préside le Bureau de coordination linguistique internationale et possède une vaste expérience en enseignement des langues et en évaluation des compétences à titre d'enseignant aux niveaux collégial et universitaire, de gestionnaire et d'administrateur. Il fait partie de l'ACD depuis 2003.*



Conférence du Bureau de coordination linguistique internationale (BILC), Saint-Jean-sur-Richelieu, en 1983. Le Brigadier-général McLaws (en avant, au centre), a produit un rapport sur la formation en langue seconde qui a conduit à établir le Programme militaire d'enseignement des langues secondes (PMELS) en 1985.

## CRÉATION D'UNE ÉQUIPE DE SOUTIEN À LA GOUVERNANCE SOUS L'ÉGIDE DE L'OTAN AU NOM DE L'APPROCHE EXHAUSTIVE

par Paul Cooper



Quartier général de l'OTAN, Bruxelles, Belgique.

### Introduction

L'OTAN a reconnu que la plupart des conflits, dans un avenir prévisible, seront de nature contre-insurrectionnelle et mettront en jeu des États en déroute. Elle en a donc déduit que l'application du principe des 3D (défense, diplomatie et développement) s'imposait. Aussi appelé « approche exhaustive », ce principe mise sur la participation à la fois d'entités militaires et civiles. Plus précisément, l'OTAN a reconnu que ce qui primait, pour remettre un État en déroute sur le droit chemin, ou pour instaurer un État post-conflit, était l'adoption d'une approche exhaustive dans les secteurs suivants : la sécurité, le développement et la gouvernance.

Grâce à l'expérience acquise pendant les conflits afghans et irakiens par l'OTAN proprement dite et par chacun de ses pays membres à titre individuel, on dispose maintenant d'une vaste expertise liée à la réforme du secteur de la sécurité. En outre, comme les pays membres ont contribué, par le biais de leur force militaire respective, à l'établissement des « équipes

provinciales de reconstruction » (EPR), une certaine expertise a également été accumulée par l'OTAN et ses membres dans le secteur du développement. Mais bien que l'OTAN se soit pleinement investie dans ces deux secteurs, elle en a négligé un troisième, celui de la gouvernance; ce manquement s'explique principalement par le fait que le soutien dans ce domaine revient traditionnellement aux ministères des affaires étrangères ou agences de développement international des pays membres, ou aux organisations non gouvernementales (ONG).

Toutefois, à certains stades du spectre d'un conflit, selon les niveaux de menace ou de préparation, il arrive que les acteurs traditionnels ne soient pas en mesure de se déployer suffisamment tôt, manquant par là de nombreuses occasions fructueuses de soutien à la gouvernance. Ce problème revêt une importance particulière. En effet, selon certains, il est difficile de délimiter les différentes étapes d'une opération de contre-insurrection (période précédant un conflit, conflit proprement dit, période post-conflit). Qui plus est, un niveau de menace qui perdure constituera un obstacle au déploiement d'une équipe civile de soutien à la gouvernance. Or, il est essentiel de soute-



## OPINIONS

nir ces trois secteurs, en tout temps. À ce propos, ce court article propose un moyen précis de soutenir le secteur de la gouvernance, et l'OTAN pourrait décider ou non d'y avoir recours. Il s'agit de la création d'une équipe de soutien à la gouvernance (ESG) sous l'égide de l'OTAN.

### Perspective historique : l'équipe consultative stratégique (ECS) canadienne

En août 2005, à la demande du président afghan Hamid Karzai, le gouvernement canadien a envoyé en Afghanistan une équipe consultative stratégique de 20 personnes ayant pour mission de travailler au bureau du président. Cette équipe, composée d'officiers militaires dotés d'une expérience dans l'Armée de terre, dans la Marine ou dans la Force aérienne, avait le mandat général d'aider le président à établir le gouvernement naissant et de soutenir l'instauration de services gouvernementaux destinés au pays. À cette époque, le président Karzai tentait du mieux qu'il pouvait d'établir un gouvernement fonctionnel, avec à ses côtés des députés parlementaires élus pour la première fois qui, pour la plupart, n'avaient que très peu, voire pas du tout d'expérience de travail au sein d'un gouvernement ou d'une administration, ni même comme cadres supérieurs. Tributaire d'une bureaucratie composée de fonctionnaires civils formés par les Soviétiques, la difficulté de sa tâche n'en était qu'alourdie. Ces fonctionnaires, habitués à être payés *très peu*, travaillaient *très très peu*.

Peu après l'arrivée de l'ECS canadienne, les bons résultats ne se sont pas fait attendre, et les Afghans ont pu commencer l'instauration de leur gouvernement. Au cours des trois années suivantes, le Canada a fourni les effectifs de trois rotations; graduellement, le mandat de l'équipe s'est transformé, s'axant de plus en plus sur le développement des capacités au niveau supérieur à la grandeur des nombreux ministères et organismes du gouvernement. Finalement, après trois années, la responsabilité de l'ECS a été remise entre les mains de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), par le biais d'un contrat. Ainsi, dans un premier temps, le Canada avait placé une équipe dévouée, au cœur même du gouvernement afghan, afin qu'elle se consacre exclusivement à la gouvernance, à un moment où les niveaux de menace étaient trop élevés pour que des civils puissent le faire. C'est donc de l'expérience de cette équipe canadienne que découlent les deductions et observations ci-dessous, lesquelles visent à recommander la meilleure voie à suivre pour la mise en place et le fonctionnement d'une équipe de soutien à la gouvernance sous l'égide de l'OTAN.

### Pourquoi une équipe de soutien à la gouvernance sous l'égide de l'OTAN?

Plus tôt on mettra un gouvernement donné sur le droit chemin, ou on instaurera des services gouvernementaux, et plus tôt la population générale appuiera ce gouvernement, laissant



Photo du MDA et ADRIAN 40 prise par le Caporal Tom Wilson

tomber toute forme d'insurrection. C'est ce qui explique pourquoi il est important de soutenir le développement de la gouvernance le plus tôt possible dans le cadre d'un conflit. Nous l'avons déjà dit, dans certaines phases de conflit, l'intervention d'une équipe militaire exclusivement axée sur le secteur de la gouvernance serait fort avantageuse, car il s'agirait de la seule capacité viable. Dans une telle situation, une ESG formée par l'OTAN, en raison de sa nature militaire, serait la seule apte au déploiement pendant les périodes où le niveau de menace est élevé. De plus, les militaires ont l'habitude de vivre dans des environnements difficiles qui déconcerteraient probablement beaucoup trop les civils, les empêchant de fournir un effort soutenu. Cependant, l'ESG de l'OTAN devrait être capable non seulement de se déployer, mais aussi de rester en place pendant une période prolongée, en dépit des conditions locales.

L'une des plus graves erreurs commises pendant les opérations en Afghanistan a été l'envoi initial d'une cohorte trop pressée de diplômés en administration des affaires. Ces mercenaires de la gouvernance, recrutés par divers tiers parties bien intentionnés et payés à des salaires faramineux, « ... sont arrivés le lundi, ont observé le mardi, ont rédigé un rapport le mercredi, l'ont présenté le jeudi et sont repartis le vendredi ». Ces diplômés ne *pouvaient* ni ne *voulaient* prolonger leur séjour à Kaboul. Mais de cette façon, ils n'ont aucunement gagné la confiance des députés du gouvernement ou des quelques fonctionnaires fonctionnels. En réalité, c'est plutôt le contraire qui s'est produit. Ils ont été, pour la plupart, traités poliment pendant leur séjour, mais, après leur départ, les Afghans ont presque toujours ignoré leurs conseils. En revanche, si l'OTAN montait une équipe capable de rester sur place malgré les difficultés et les dangers, cette équipe susciterait respect et confiance. Cela lui permettrait d'appuyer le développement de la gouvernance; suivrait alors la remise sur pied des services gouvernementaux.

L'une des caractéristiques admirables de la culture de l'OTAN est son orientation vers la formation et le mentorat. Cette caractéristique intrinsèque est idéale en vue de la tâche à

## OPINIONS

accomplir, qui est la formation ou le mentorat de fonctionnaires de niveau hiérarchique moyen ou supérieur. En outre, dans le cadre de leur travail habituel, les officiers militaires forment sans cesse leurs officiers subalternes, que ce soit formellement ou non. Ils sont donc plutôt bien préparés à ce genre de travail.

Appuyé par une bureaucratie chancelante, un nouveau gouvernement tentant de mettre en place des services gouvernementaux au beau milieu d'un conflit ou dans un environnement post-conflit peut rapidement être dépassé par la complexité de la situation. Une équipe de soutien à la gouvernance composée d'officiers d'état-major chevronnés et expérimentés pourrait pour sa part appliquer ses propres processus nationaux, ou un processus de planification établi par l'OTAN, et décomplexifier la situation. Surtout, une telle équipe pourrait aider le gouvernement hôte à élaborer des plans nationaux stratégiques et opérationnels, ce qui, par la même occasion, pourrait mener à l'instauration de services gouvernementaux.

### Principes de fonctionnement d'une équipe de soutien à la gouvernance sous l'égide de l'OTAN

Voici quelques principes de fonctionnement qui devraient être appliqués à la mise sur pied des effectifs et ensuite à l'orchestration d'une mission menée par l'équipe de soutien à la gouvernance sous l'égide de l'OTAN.

**Susciter la confiance.** Cet objectif, bien qu'ayant sans doute des ramifications stratégiques, se réalise généralement grâce au travail accompli au niveau individuel; par exemple, il peut s'agir d'un membre de l'équipe qui aide un député du gouvernement hôte. Par contre, l'effort sera couronné de succès seulement si le public cible a la conviction que le mentor a à cœur ses intérêts nationaux et personnels, et cette conviction passe nécessairement par la confiance. Par conséquent, il est essentiel que chaque membre de l'équipe travaille en vue de *gagner* puis de *conserver* cette confiance.

**Connaître la culture du pays avant d'arriver dans le théâtre.** Afin de gagner rapidement la confiance nécessaire à l'établissement d'une relation personnelle avec les membres du public cible, on ne saurait trop insister sur l'importance d'arriver dans le théâtre avec une connaissance préalable des coutumes du pays hôte, d'autant plus qu'il est souvent difficile de corriger une première impression.

**Respecter le programme du pays hôte.** L'ESG doit se conformer en tous points au programme établi par le gouvernement national, quel que soit ce programme, à moins bien sûr

qu'il ne contienne des dispositions illégales ou contraires à l'éthique. L'équipe ne doit pas être vue en train de compromettre ou de s'appropriier les initiatives du gouvernement. L'équipe doit s'efforcer de soutenir le gouvernement dans ses efforts pour *fixer* les priorités, *formuler des recommandations constructives* concernant ces priorités et, par la suite, *soutenir activement leur concrétisation*.

**Ne pas laisser de traces.** L'équipe doit travailler de façon désintéressée, rester dans l'ombre et ne jamais chercher à obtenir une forme ou une autre de reconnaissance. Dans son travail pour développer la capacité du gouvernement du pays hôte, l'équipe ne doit jamais, au grand jamais, miner la crédibilité d'un membre du gouvernement ou du gouvernement dans son ensemble. Autrement dit, tout le mérite de l'efficacité de la gouvernance doit revenir au gouvernement du pays hôte.

**S'intégrer dans les bureaux.** Il est essentiel que les membres de l'équipe s'intègrent aux différents groupes, à l'intérieur même des bureaux du gouvernement. Il n'est pas suffisant de simplement *partager un espace*. Pour avoir un bon aperçu du travail quotidien effectué dans les bureaux ministériels, l'équipe doit être complètement intégrée en ce qui concerne les activités quotidiennes, la tenue vestimentaire et la culture du milieu. Relativement aux mesures de sécurité, le principe de l'intégration a préséance sur les méthodes opérationnelles cinétiques ouvertes. Il faut savoir par contre que cette méthode pourrait bien exiger de la part des commandants opérationnels ou tactiques de l'OTAN qu'ils acceptent un niveau de risque plus élevé.



**Favoriser le réseautage à l'intérieur du gouvernement.** Il est normal, pour la plupart des membres d'un ministère, de s'enfermer dans les aspects quotidiens de leur travail. Il serait possible de créer une synergie en combinant les efforts de divers ministères en vue d'appliquer une approche plus globale. Une

ESG de l'OTAN, composée de membres de divers ministères, serait en mesure d'avoir une vision plus stratégique et pourrait discerner les possibilités de regroupement d'efforts ministériels. Une fois ces possibilités établies, les membres de l'ESG peuvent proposer, au plus haut niveau possible à l'intérieur de leur ministère respectif, l'adoption d'une approche ministérielle combinée, en faisant valoir sa pertinence.

**Ne pas faire leur travail.** Certains fonctionnaires verront la présence de l'équipe comme une occasion de diminuer leur charge de travail ou de s'en défaire complètement. De leur côté, les membres de l'ESG seront tentés d'instaurer un programme gouvernemental de leur propre chef, au lieu de former les fonctionnaires à cet effet. Cela étant dit, à certaines occasions, l'urgence d'un problème exigera une action directe de la part d'un membre de l'ESG. Le secret : savoir quand intervenir, et quand *ne pas* intervenir. Le critère principal lorsqu'il s'agit de prendre une telle décision devrait être l'importance de conserver sa « crédibilité » au sein du bureau.

**Tirer profit des réussites.** Selon toute vraisemblance, l'ESG devra accomplir un gigantesque travail de mentorat. Pour respecter le principe consistant à ne pas laisser de traces et pour s'intégrer au personnel gouvernemental sans l'étouffer, l'équipe, par nécessité, devra être de petite taille. Par conséquent, le nombre d'officiers en poste sera limité. Compte tenu de cette restriction, l'ESG ne peut pas se permettre un gaspillage de ressources. Les différents ministères n'accepteront pas toujours avec joie la présence de l'équipe. Inévitablement, certains fonctionnaires ne voudront ou ne pourront pas accepter l'aide de l'équipe, soit parce qu'ils percevront sa présence comme une menace, soit parce qu'ils n'auront pas toutes les compétences intellectuelles nécessaires pour l'accepter. Dans les deux cas, si, après de nombreux efforts de négociation entre le commandant de l'ESG et les gestionnaires du ministère, il est impossible de trouver une solution à un problème donné, il faudra alors retirer les membres de l'équipe de ce ministère et les redéployer ailleurs, de préférence dans un autre ministère qui a déjà fait des progrès en raison du soutien de l'équipe.

**Susciter la participation à tous les paliers.** Autant que faire se peut, et en tenant compte des postes occupés par les membres de l'équipe, il serait souhaitable d'intervenir non seulement au palier ministériel, mais également à d'autres paliers (provinces, districts, villes). En suscitant la participation à tous les niveaux de gouvernance dans un ministère ou un secteur de services gouvernementaux, l'équipe de l'OTAN s'assure qu'une réussite obtenue à un niveau précis n'est pas contrecarrée par un manque de capacité à un niveau supérieur ou inférieur.

**Signifier son intention de faire un séjour prolongé.** Les fonctionnaires du pays hôte sauront que les membres de l'équipe sont des étrangers bien intentionnés, mais que, inévitablement, ils devront un jour ou l'autre retourner dans leur pays d'origine. Par conséquent, si les fonctionnaires croient que le membre de l'équipe n'est sur les lieux que pour une brève période, et qu'elle n'est pas prête à s'investir dans le travail à long terme, alors ils seront quelque peu réticents à accepter son aide. C'est pourquoi il est extrêmement important de signifier, dès le début,

son intention de rester dans le ministère pour une longue période, ou jusqu'à ce que le ministère n'ait plus besoin d'aide.

**Ne pas prolonger indûment son séjour.** Ce principe n'est pas en contradiction avec le précédent. Si un ministère devient un tant soit peu fonctionnel, alors les membres doivent se retirer de ce ministère. Les hauts fonctionnaires hésiteront à vouloir laisser partir les membres, car le manque de ressources est monnaie courante à leur niveau : ils verront donc ce départ comme une perte. Cependant, les fonctionnaires des niveaux inférieurs seront mécontents si l'équipe continue à fournir des services de mentorat sans qu'il y ait nécessité de le faire. Et ce sera bien pire si les membres de l'équipe refusent d'assumer des tâches qui ne relèvent pas du mentorat, en vertu du principe qu'ils ne doivent pas faire le travail des fonctionnaires à leur place. Néanmoins, les membres doivent faire très attention de ne pas se retirer d'un ministère avant qu'un niveau acceptable de compétence ait été atteint, ou, bien plus important encore, avant qu'ils soient à peu près certains que ce niveau sera maintenu en leur absence.

## Composition de l'ESG

La première rotation d'une ESG devrait être composée d'un nombre à peu près équivalent d'officiers *généralistes* (planificateurs de l'arme de combat) et *spécialistes* (génie, droit, logistique). Peu importe le corps, la branche ou l'élément dont ils font partie, les membres de l'équipe doivent avoir acquis de l'expérience pratique dans un travail qu'ils auront effectué au sein de l'administration supérieure du ministère de la défense de leur pays. Il ne suffit pas d'avoir travaillé dans un état-major de commandement militaire. L'expérience de travail vécue comme cadre supérieur dans un tel ministère, engagé dans un processus de gouvernance par des fonctionnaires, constitue l'élément fondamental permettant aux membres de l'équipe de devenir mentors dans le pays hôte. N'oublions pas que la mission d'une équipe de soutien à la gouvernance est de faire en sorte que les fonctionnaires deviennent compétents et que les processus gouvernementaux deviennent efficaces. Il ne s'agit pas de créer de nouveaux états-majors et processus militaires. En ce qui concerne les rotations subséquentes, l'OTAN pourrait se pencher sur l'emploi sélectif d'officiers réservistes, car ceux-ci pourraient disposer d'une expertise utile à un ministère donné.

## Cause de friction

Il existe une importante cause de friction liée à la formation et à la mise en place d'une équipe de soutien à la gouvernance sous l'égide de l'OTAN. En effet, traditionnellement, le soutien à la gouvernance reposait entre les mains de ministères des affaires extérieures, d'organismes de développement et d'ONG. D'ailleurs, il est bien sûr entendu que ces entités devaient avoir préséance dans ce domaine. Néanmoins, lorsqu'elles ne peuvent assurer la gouvernance, alors l'équipe de l'OTAN pourrait entrer en jeu rapidement. Et pendant la mise en place de cette équipe, l'OTAN doit être en mesure de gagner l'appui des plus hauts dirigeants de ses pays membres, et, à la première occasion, remplacer l'équipe par une capacité civile équivalente sous le commandement de l'OTAN ou sur une base nationale bilatérale.





Photo de RDA et AGC 1008-1010 prise par le Sargent Matthew McInerney

#### Recommandations

L'OTAN devrait, à la première occasion, procéder à la création de cette équipe de soutien à la gouvernance qui serait capable de se déployer sur demande. Cette équipe, une fois créée, serait déployée uniquement dans le cadre d'une campagne de l'OTAN axée sur l'approche exhaustive, et lorsque les acteurs civils ne peuvent pas soutenir le gouvernement. L'équipe accomplirait son travail en respectant les principes mentionnés précédemment, et remettrait la gestion de ses opérations à des intervenants civils le plus tôt possible, en perturbant le moins possible les activités de mentorat en cours. Dans l'établissement de cette capacité, l'OTAN devrait demander que le gouvernement canadien entreprenne la première mise sur pied des effectifs. En effet, le Canada est un pays chef de file de l'OTAN et il pourrait s'inspirer de l'expérience très fructueuse qu'il a acquise par le biais de ses équipes consultatives stratégiques. Bien sûr, il faudrait garder à l'esprit que la responsabilité de cette initiative passerait ultérieurement au Commandement allié Transformation (ACT)/Centre de guerre interarmées de l'OTAN.



Photo de RDA et AGC 1008-1010 prise par le Sargent Matthew McInerney

#### Conclusion

Dans les guerres de l'avenir, il sera inévitable d'appliquer l'approche exhaustive à un stade ou à un autre pendant les opérations de contre-insurrection. Cette conclusion a été tirée par l'OTAN à la suite de sa récente expérience opérationnelle. Et bien qu'elle ait maintes fois utilisé cette approche dans les secteurs de la sécurité et du développement aux niveaux stratégique et tactique, elle n'a que peu d'expérience du secteur de la gouvernance, ce dernier ayant toujours été l'apanage des acteurs non militaires. Malheureusement, à l'heure actuelle, en raison des niveaux élevés de menace, les civils participent trop peu souvent au développement de la gouvernance, surtout au début des campagnes de contre-insurrection

lancées par l'OTAN. Ainsi, la création d'une équipe de soutien à la gouvernance sous l'égide de l'OTAN, prête à se déployer sur demande, comblerait cette lacune, jusqu'au moment où une équipe de civils prendrait la relève.

*Le Major Paul Cooper a suivi le cours du Collège de défense de l'OTAN en juillet 2011. De plus, il a été membre de l'équipe consultative stratégique (ECS) canadienne en Afghanistan du mois d'août 2007 au mois d'août 2008. Il est aujourd'hui analyste au quartier général du Centre de guerre interarmées de l'OTAN situé à Stavanger en Norvège.*

## LA STRATÉGIE NATIONALE D'APPROVISIONNEMENT EN MATIÈRE DE CONSTRUCTION NAVALE (SNACN) ET LA MARINE ROYALE CANADIENNE (MRC)

par Martin Shadwick



*Vue d'artiste d'un patrouilleur hauturier pour l'Arctique.*

**L**e 3 juin 2010, le gouvernement Harper, prenant acte d'une part du besoin de renouveler la flotte de la Marine et de la Garde côtière du Canada, et d'autre part de la nécessité d'éviter l'approche en dents de scie qui caractérise habituellement l'acquisition de navires, a fait l'annonce de la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale (SNACN). Son but est de « modifier la construction navale en passant d'une approche projet par projet à une approche stratégique efficace à long terme pour remplacer les navires du Canada. Elle générera des retombées régionales et industrielles et mobilisera l'expertise industrielle canadienne reconnue mondialement. » La SNACN comporte trois volets : « deux lots de 33 milliards de dollars au total pour la construction de grands navires, un pour des navires de combat, et l'autre pour des navires non destinés au combat; un projet de construction de petits navires d'une valeur de 2 milliards de dollars pour les chantiers navals qui n'ont pas été retenus pour la construction de grands navires; des contrats de travaux évalués à 500 millions de dollars par an pour le carénage et la réparation des navires, qui seront ouverts à tous les chantiers

navals au moyen de processus réguliers d'approvisionnement. » La nouvelle approche consiste à prendre des mesures pour éviter le favoritisme personnel et l'influence politique, pour faire preuve de transparence et pour promouvoir un double engagement : avec l'industrie et avec les experts indépendants. En raison des vastes consultations menées avec les chantiers navals, « les proposants eux-mêmes ont participé à la création du processus de sélection, en définissant les critères de sélection et la pondération connexe ». Le processus a finalement abouti à cinq propositions provenant de trois soumissionnaires (deux pour des navires de combat, trois pour des navires non destinés au combat).

Moins d'un an et demi plus tard, ce qui est en soi remarquable, le Secrétariat de la SNACN a annoncé que les Chantiers maritimes Irving Inc. avaient été choisis pour construire le lot de navires de combat de 28 milliards de dollars, soit 6 à 8 navires de patrouille extracôtiers pour l'Arctique (NPEA) et 15 navires de combat de surface canadiens (NCSC) pour la Marine. Par ailleurs, l'entreprise Vancouver Shipyards Co. Ltd. a été engagée pour construire le lot de 5 milliards de dollars de navires non

destinés au combat, soit deux ou trois navires de soutien interarmées (NSI) pour la Marine, ainsi qu'un brise-glaces polaire, un navire hauturier de sciences océanographiques et trois navires hauturiers de sciences halieutiques pour la Garde côtière canadienne. L'entreprise Davie Canada Inc. qui, sous une forme sociale ou sous une autre, a construit un grand nombre de navires de la Marine et de la Garde côtière canadienne, n'a pas réussi à décrocher le contrat pour le lot de navires non destinés au combat, mais demeure en lice pour d'autres volets de la SNACN.

Le 12 janvier 2012, le premier ministre Harper a annoncé que des accords de principe devant mener à la mise au point définitive d'ententes d'approvisionnement stratégique (ententes-cadres) ont été conclus avec les Chantiers maritimes Irving et Vancouver Shipyards. Ils visent à définir les relations entre le gouvernement du Canada et les constructeurs sélectionnés ainsi qu'à « établir les paramètres en fonction desquels le gouvernement négociera des contrats justes et équitables » avec les chantiers navals. Une fois que les ententes-cadres seront conclues, « les négociations pourront commencer pour le premier projet de chaque lot de travaux », soit celui des navires de patrouille extracôtiers pour l'Arctique (lot des navires de combat) et celui des navires scientifiques hauturiers pour la Garde côtière canadienne (lot des navires non destinés au combat).

La façon dont le gouvernement Harper a géré cet important programme de construction de navires lui a valu un grand nombre de commentaires, en majorité élogieux, de la part d'un vaste éventail d'observateurs. Par exemple, le 26 octobre 2011, Jeffrey Simpson écrivait dans le *Globe and Mail* que le gouvernement Harper avait rompu de façon exemplaire avec la tradition canadienne en matière de construction navale : 50 pour cent d'ingénierie et 50 pour cent de politique. Le gouvernement a tenu sa parole : il a pris la décision politique globale de reconstituer la flotte de la Marine et de la Garde côtière canadienne. Il a choisi le type de navires dont il avait besoin et a décidé du montant qui leur serait alloué. Il a demandé à un groupe de fonctionnaires d'évaluer les soumissions des chantiers navals, puis a engagé une entreprise internationale pour vérifier les évaluations. Les résultats ont été publiés et le gouvernement s'est basé sur eux, sans se préoccuper des conséquences politiques. Une telle approche a permis au gouvernement de prendre une décision rationnelle, fondée sur des faits, le mettant à l'abri de toute suspicion d'influence politique et offrant au Canada la possibilité de se doter d'une industrie plus rationalisée et efficiente.

Il serait bien difficile de critiquer le classement des chantiers navals établi par le Secrétariat de la SNACN tout comme l'approche générale du gouvernement en matière de construction navale, surtout si on la compare à l'habituelle approche désorga-

nisée et politisée. Étant donné le profil actuel des trois soumissionnaires, que ce soit au chapitre de la structure organisationnelle, comme de la stabilité financière, de la main-d'œuvre ou des installations physiques, entre autres, aucun autre résultat n'est envisageable. L'approche du gouvernement concernant l'approvisionnement maritime a été raisonnable et pragmatique à bien des égards, et elle pourrait se révéler très utile lors de prochains achats. Par ailleurs, et ce n'est pas un hasard, elle a évité au gouvernement Harper de revivre, peut-être à plus grande échelle, la tristement célèbre affaire du contrat de maintenance des CF18, qui a tellement nui au gouvernement Mulroney dans les années 1980. Dans un contexte plus large, la décision du gouvernement de lancer un programme de modernisation de la flotte navale qui soit holistique, complet, à long terme, et qui concerne à la fois la MRC et la Garde côtière canadienne, pourrait finalement permettre de sortir du cycle de prospérité et de débâcle qui a engendré tant de gaspillage et d'inefficience, qui a longtemps nui aux chantiers navals, à leurs employés et aux acteurs de la base industrielle de la défense canadienne et qui a longtemps condamné la MRC et la Garde côtière canadienne à vivre un inexorable vieillissement général.



Navires de soutien au combat A14 PATIÑO et A836 AMSTERDAM de Navantia.

Cela étant dit, malgré un démarrage plus que prometteur, les défis et les risques potentiels abondent. Pour reconstruire la flotte de la Marine et de la Garde côtière, il faudra un financement soutenu et prévisible à long terme – le défi est d'autant plus important que le contexte économique actuel est difficile et plus qu'incertain –, car le projet devrait s'étaler sur plusieurs décennies et concerner plusieurs gouvernements. Ainsi, les changements dans le contexte géostratégique qui surviendront au fil du temps nécessiteront sans doute des changements et des réajustements dans la composition de la flotte prévue au départ et/ou dans les capacités de certains navires. La SNACN, comme les organismes qui y prennent part, devra être assez souple pour s'y adapter. À court et à moyen terme, la consultation entre le gouvernement et l'industrie, si essentielle dans les premières étapes du processus de la SNACN, doit se poursuivre avec tout





L9015 MISTRAL France.

le sérieux nécessaire et au niveau le plus approprié. De fait, tous les intervenants doivent prendre garde aux risques du dérapage, graduel ou autre, vers les vieilles méthodes d'acquisition de matériel maritime au Canada.

Il va falloir prendre des décisions difficiles. Combien de navires de patrouille extracôtiers pour l'Arctique et de navires de soutien interarmées devront être construits? Quel est l'état des divers types de navires, dans la Marine comme la Garde côtière, qui ne sont pas encore considérés comme appartenant à la SNACN? À quel point l'industrie canadienne participera-t-elle à la conception des navires canadiens actuellement prévus (les NCSC risquent d'y occuper une place de taille)? Quelles capacités d'intégration des systèmes canadiens seront jugées appropriées ou nécessaires? Les accords actuels entre le gouvernement et les entreprises en matière d'accroissement de la main-d'œuvre et de perfectionnement professionnel sont-ils adéquats? Comment la SNACN s'accorde-t-elle avec la stratégie industrielle globale pour la défense canadienne? Étant donné qu'il n'y a plus de bureau d'étude navale depuis bien longtemps, Ottawa peut-elle vérifier adéquatement les offres des entreprises? Vancouver Shipyards doit s'occuper en priorité des navires de recherche, mais quelle priorité sera accordée à la construction des navires de soutien interarmées et des brise-glaces polaires? Les annonces faites dans le cadre de la SNACN ont jusqu'à présent provoqué peu de réactions de la part du public et peu d'opposition dans les médias et le milieu politique, contrairement à au moins une autre importante initiative d'acquisition : existe-t-il un risque que le soutien futur du public et l'acceptation du besoin de moderniser la flotte navale soient tenus pour acquis?

Pour la MRC, la priorité absolue parmi celles établies dans le cadre de la SNACN – probablement au grand dam de certains membres de la Marine – sera accordée aux navires de patrouille extracôtiers pour l'Arctique. Lorsque les conservateurs ont abandonné leur projet initial de se doter de trois brise-glaces lourds armés, peu de gens ont été déçus; toutefois, le projet de navire de patrouille extracôtier pour l'Arctique a subi de nombreuses critiques. Ce navire était perçu comme un hybride imparfait, dont la forme de la coque représentait un compromis plutôt inadéquat aux opérations dans l'Arctique, dans l'Atlantique et dans le Pacifique. Ses détracteurs doutaient particulièrement de sa résistance, de sa

vitesse, de ses détecteurs et capteurs et de son armement. À l'heure actuelle, cependant, les conservateurs ont tellement focalisé leur capital politique sur la Stratégie pour le Nord (et éventuellement la SNACN) qu'il leur serait difficile d'abandonner le projet de navire de patrouille extracôtier pour l'Arctique en faveur d'une autre option. Donc, la seule solution réaliste consisterait à résoudre en priorité les problèmes comme ceux concernant la résistance, et de laisser le plus de place possible pour de futurs perfectionnements (comme des détecteurs et des capteurs plus sophistiqués) en créant un navire pouvant être doté de certains équipements même s'il ne l'est pas à la

livraison. Le navire de patrouille extracôtier pour l'Arctique est effectivement un hybride qui, inévitablement, amènera à faire des compromis, mais au moins le projet permettra à la MRC de détenir des capacités dans le Nord.

Un constructeur, Vancouver Shipyards, a été désigné pour les navires de soutien interarmées, mais à ce jour, aucun plan n'a été approuvé. Après le retrait, en 2008, du projet de navires de soutien interarmées, remplacé par le projet de pétrolier ravitailleur d'escadre+, Ottawa a indiqué sa volonté d'examiner à la fois les plans nouveaux (dressés en interne) et les plans anciens (dressés à l'externe). En octobre 2010, un préavis d'adjudication de contrat (PAC) a indiqué qu'Ottawa souhaitait accorder les contrats aux entreprises ThyssenKrupp et Navantia afin de déterminer si leurs navires de classe BERLIN et CANTABRIA pourraient être adaptés pour répondre aux besoins du Canada, et de quelle façon. Le processus ne s'est pas très bien déroulé, et les rapports qui ont été publiés suggèrent que l'entreprise Navantia, à tout le moins, s'était retirée du projet. Il semblerait que seuls le navire de classe BERLIN adapté pour le Canada et les plans établis en interne par le Bureau Mouvements et Transports soient toujours d'actualité. La troisième option de navire reste décidément problématique, comme toujours pour les options portant sur le matériel militaire canadien, mais il ne fait aucun doute que les deux pétroliers ravitailleurs d'escadre actuels doivent être remplacés.

La décision de modifier le projet de navire de soutien interarmées en faveur du plus modeste – mais toujours coûteux – pétrolier ravitailleur d'escadre+ aurait été moins remarquée si le Canada avait conservé certaines options en parallèle pour le transport maritime, le soutien dans le théâtre des opérations des forces interarmées à terre, les secours en cas de catastrophe et d'autres missions connexes (c.-à-d. tout ce qui concerne le projet de l'hypothétique « big honking ship » (l'énorme navire) suggéré par le chef d'état-major de la Défense d'alors, le Général Rick Hillier). Les spéculations à propos d'un tel navire ont rapidement alimenté les débats, les experts et les blogueurs défendant ardemment tant les navires de débarquement à pont d'envol traversant (c.-à-d. les navires français de classe MISTRAL, et les navires espagnols de classe JUAN CARLOS I) que les plus conventionnels navires amphibies ravitailleurs héli-plate-forme

Photo de Galt, Images Canada - 10144102 prise par H. Brian Alcorn/ma3



MNRMS ROTTERDAM.

(LPD) (c.-à-d. les navires de classe SAN ANTONIO de l'USN, les navires allemands de classe ROTTERDAM et les navires espagnols de classe GALICIA). De fait, le projet du pétrolier ravitailleur d'escadre+ a ranimé le débat quand, dans divers milieux, il avait été suggéré que l'on combine de diverses façons des navires de débarquement à pont d'envol traversant et des pétroliers ravitailleurs d'escadres, ou encore des pétroliers ravitailleurs d'escadres et de plus modestes navires amphibies. Il est effectivement intéressant de rappeler que les conservateurs, pendant la campagne électorale de 2004, envisageaient « au moins deux transporteurs hybrides » pour le soutien des hélicoptères et le transport stratégique.

Le « big honking ship » n'apparaissait pas dans la liste des commandes navales établie dans le cadre de la Stratégie de défense *Le Canada d'abord* de 2008 ou de la SNACN – par souci d'équité envers les conservateurs, précisons que le projet des trois navires de soutien interarmées alors envisagé offrait une plus importante capacité multi-rôle que le projet avorté de navire de soutien interarmées/pétrolier ravitailleur d'escadre+ de 2010. Le Canada a envisagé brièvement d'acquiescer le navire auxiliaire quasi neuf de la flotte royale LARGS BAY – Certaines hautes instances des cercles militaires se sont montrées très intéressées – mais le bâtiment, rendu obsolète en 2010 par la *Strategic Defence and Security Review* de la Grande-Bretagne, a été vendu à l'Australie pour 100 millions de dollars australiens au début de 2011. On pourrait certes avancer que le Canada n'a pas besoin de capacités de transport amphibie et que les besoins de transport maritime peuvent être comblés en affrétant des navires civils (comme cela a été le cas au Kosovo et en Afghanistan). Par ailleurs, en période de grande austérité, toute acquisition de capacités amphibies ou de soutien pourrait accaparer les maigres fonds d'approvisionnement et de fonctionnement disponibles au détriment de plus importants besoins (notamment le navire de soutien interarmées/pétrolier ravitailleur d'escadre+ et le navire canadien de combat de surface). Cependant, est-il prudent de s'abstenir

d'une modeste acquisition supplémentaire d'équipement destiné aux navires de soutien interarmées/pétroliers ravitailleurs d'escadre+? Il ne s'agit pas de suggérer un retour au projet initial de navire de soutien interarmées, ni d'imiter le modèle australien ambitieux (deux ravitailleurs héli-plate-forme de classe CANBERRA, des variantes des navires de classe JUAN CARLOS I, sont actuellement en construction). Il faut seulement garder à l'esprit que les capacités de transport maritime, de soutien aux forces interarmées à terre et d'autres forces connexes (comme le secours en cas de catastrophe) sont pertinentes pour un large éventail d'éventualités dans des cadres militaires, quasi militaires et non militaires, au Canada et à l'étranger. Par ailleurs, le contexte géostratégique d'après guerre froide et d'après 11 septembre reste difficile et imprévisible, sans compter que ces événements ont engendré une tendance, présente dans les marines de tout calibre, qui a consisté à acquiescer de l'équipement pour le transport et les capacités de soutien ou à renforcer cet équipement. Dans les prochaines années, nous en viendrons sans aucun doute à regretter l'absence d'un navire LARGS BAY, ou du moins d'un modèle comparable.

Ancien rédacteur en chef de la Revue canadienne de défense, Martin Shadwick donne des cours sur la politique de défense canadienne à l'Université York.



L61 JUAN CARLOS I.

Photo de Reuters - 10144102 prise par Marcello Del Pozzo

## CRITIQUES DE LIVRES

### Fighting for Afghanistan. A Rogue Historian at War

par Sean M. Maloney

Annapolis, Maryland, Naval Institute Press, 2011, 352 pages, 53,50 \$ (couverture rigide)

ISBN 978-1-59114-509-7

Critique de Bernd Horn

J'ai dans l'idée que bon nombre d'historiens jugeront rapidement le livre sans même l'avoir lu. À la lecture de la préface de Sean Maloney, Ph. D., on peut déduire que les historiens sont généralement divisés en deux clans, ceux qui aiment et ceux qui n'aiment pas son travail. Il n'empêche que le titre est, selon moi, approprié, car de nombreux historiens considèrent le travail de Sean Maloney comme étant non conformiste, si ce n'est que par l'approche qu'il adopte. Sean Maloney écrit le récit à partir du début de la mission de combat du Canada en Afghanistan, c'est-à-dire au printemps et à l'été 2006, en adoptant un point de vue très personnel. Le livre est essentiellement une « émission vérité » littéraire qui met en vedette Sean Maloney. Ce dernier y capture ses déplacements et son expérience personnelle dans le théâtre. Il admet clairement que le récit des événements, du début à la fin, repose entièrement sur ses observations, ses questionnements et ses évaluations.

Les puritains et traditionalistes seront sans aucun doute atterrés. Le livre ne contient pratiquement ni note en bas de page ni référence. En fait, les quelques notes en bas de page et références incluses par l'auteur renvoient à ses ouvrages antérieurs. En bout de ligne, le lecteur a deux choix simples, soit il accepte les affirmations et les évaluations de l'auteur telles quelles, soit il les refuse. De plus, le fait que le texte narratif soit brut, très personnel et truffé de jurons pourrait aussi causer un malaise chez certains historiens.

Malgré tout, j'ai aimé le livre. Le récit des opérations de la Force opérationnelle multinationale AEGIS et de la Force opérationnelle ORION est dynamique et détaillé. Surtout, il donne un aperçu du processus de prise de décisions des chefs du niveau de la compagnie à celui de la force opérationnelle ainsi que des difficultés et des défis auxquels ils ont fait face. Le célèbre ouvrage de Christie Blanchford, *Fifteen Days*, constitue une description détaillée des événements des batailles qui ont eu lieu au printemps et à l'été 2006 du point de vue de nombreux soldats qui ont participé à ces engagements décisifs, alors que le récit de Sean Maloney aide à expliquer *comment* et *pourquoi* les soldats canadiens ont participé à de tels combats meurtriers.

La narration du livre est brute, mais capture la complexité et la terreur de la guerre et du conflit mieux que les récits stériles centrés sur des notes de service et des rapports qui ne réussissent pas du tout à faire sentir l'odeur de la cordite, de la

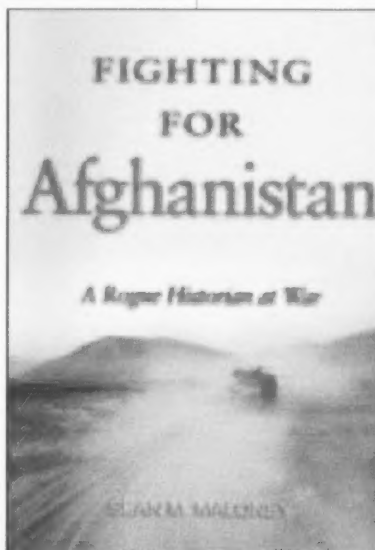
peur, de la sueur et de la mort. Les réflexions de l'auteur sur les soldats qui doivent composer avec les morts et les blessés mettent au premier plan le véritable prix du conflit et le sacrifice des survivants. Dans son ensemble, le livre est d'un grand réalisme et l'auteur réussit à expliquer de nombreux problèmes sous-jacents du conflit. Il décrit très habilement et de façon captivante l'ampleur du conflit dans le sud de l'Afghanistan, et ce, d'une perspective interne, près des décideurs à divers niveaux pendant cette période. De plus, il explique brillamment à quel point il est difficile de garder un équilibre entre la sécurité et le développement ainsi que de relever les défis qu'imposent les opérations de contre-insurrection (COIN) dans un environnement ambigu, étranger et difficile.

Pour appuyer son récit, l'auteur a inclus quinze photos en noir et blanc de personnalités clés, de certaines pièces d'équipement utilisées par les militaires canadiens et de l'environnement avec lequel ces derniers ont dû composer. De plus, l'ouvrage contient sept cartes détaillées qui permettent au lecteur de com-

prendre et de suivre les opérations et les batailles qui sont décrites. L'auteur a également inséré trois graphiques pour mieux expliquer la théorie de la COIN.

Sean Maloney est sans conteste un des historiens les plus chevronnés et érudits en ce qui concerne l'engagement du Canada en Afghanistan. En fait, il est l'historien désigné de l'Armée canadienne et rédige actuellement l'histoire de l'Armée canadienne en Afghanistan. Il a passé de nombreux mois dans le théâtre avec pratiquement tous les groupements tactiques du Canada en rotation à Kandahar. Il connaît beaucoup de gens dans le domaine et est bien informé et, à ce titre, il apporte un point de vue unique. Il aide à combler les lacunes des dossiers d'archive. Cependant, je dois préciser que je déplore principalement le fait que Sean

Maloney n'ait déployé aucun effort pour appuyer ses conclusions et ses évaluations. Comme j'en ai déjà fait mention, Sean Maloney ne présente aucune référence ni justification pour tirer ses conclusions, ce qui peut gêner le lecteur. D'une certaine façon, il peut sembler faire preuve d'une certaine arrogance; en d'autres mots, il demande au lecteur d'accepter comme telle son évaluation puisqu'il n'a pas à se justifier. En bout de ligne, le lecteur détourne son attention de l'ouvrage parce qu'il se demande ce qu'il s'est vraiment passé dans telle ou telle circonstance. Par exemple, l'auteur fait référence à de nombreuses reprises à l'« assassinat » du diplomate canadien Glynn Berry. Toutefois, une commission d'enquête, qui s'est penchée sur l'incident et qui a entendu toutes les personnes concernées pendant des mois, a déterminé de façon catégorique que le diplomate était « au mauvais endroit au mauvais moment ». Malheureusement, l'auteur choisit de mettre l'accent sur la théorie du complot d'« assassinat » sans fournir ni contexte ni justification. Il aurait pu au moins expliquer les circonstances de l'incident à partir des conclusions officielles et non de son point de vue.





## CRITIQUES DE LIVRES

Dans son ensemble, l'ouvrage est intéressant et sujet à controverse. L'écriture est vive et dynamique. Je le recommande fortement aux historiens militaires, aux spécialistes militaires et au grand public. Il fournit un excellent aperçu de la COIN dans le théâtre des opérations en Afghanistan au cours du printemps et de l'été 2006.

Le Colonel Bernd Horn, OMM, MSM, CD, Ph. D., est chef d'état-major – Programmes d'instruction et d'éducation stratégiques à l'Académie canadienne de la Défense. Il est aussi professeur auxiliaire d'histoire au Collège militaire royal du Canada.

### **The Information Front: The Canadian Army and News Management during the Second World War**

par Timothy Balzer

Vancouver, University of British Columbia Press, 2010.

255 pages, 85 \$ (livre relié), 32,95 \$ (livre de poche).

ISBN 9780774818995 (livre relié)

ISBN 9780774819008 (livre de poche)

Critique de J.L. Granatstein

« **L**a guerre a toujours fait les manchettes », écrit Timothy Balzer dès la première ligne de son livre : les politiciens et les généraux ont toujours accordé une énorme importance à la gestion et au contrôle des nouvelles sur la guerre. Le livre de Timothy Balzer, *The Information Front: The Canadian Army and News Management during the Second World War*, est une étude bien documentée et éclairée sur la façon dont les services de relations publiques de l'armée ont traité l'information pendant la plus grande guerre de l'histoire du Canada.

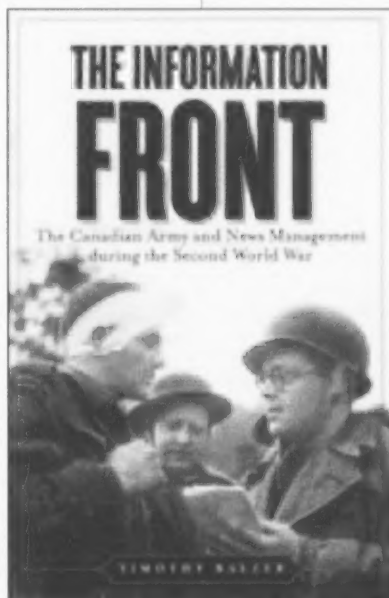
Le livre de Timothy Balzer découle d'un mémoire de maîtrise et d'une thèse de doctorat portant sur l'évolution et le mode de fonctionnement des services de relations publiques de l'armée qui, partis de rien au début de la guerre, en 1939, deviennent une importante organisation, bien rodée, au moment où la Première Armée canadienne se trouve sur le terrain, en 1944-1945. Timothy Balzer présente des personnages intéressants, notamment le Colonel R.S. Malone, qui a été amené à diriger les services de relations publiques de l'armée, et dont le livre publié en 1946, *Missing from the Record*, passait sous silence de nombreux aspects de la question et enjolivait le reste. Les passages les plus captivants de l'ouvrage de Timothy Balzer, sont les études de cas sur Dieppe, la Sicile et trois incidents survenus en Normandie.

La seule étude de cas que nous examinerons ici, qui concerne Dieppe, est détonante. Le raid sur la ville a été désastreux, un gâchis total pendant lequel les troupes canadiennes ont subi de lourdes pertes injustifiées. Parmi les forces en présence, se trouvaient des commandos britanniques et 50 rangers américains, mais l'opération, décidée au quartier général des opéra-

tions interalliées et dirigée par l'Admiral lord Louis Mountbatten, relevait du Canada. L'Admiral Mountbatten avait autant de bonnes relations qu'un officier en service pourrait en rêver, dont des parents dans la famille royale et des amis politiques dans tous les milieux. De plus, il était parfaitement au courant des avantages (personnels) que pouvaient apporter des services de relations publiques efficaces. Aussi, son quartier général se préparait méticuleusement pour chaque opération, à plus forte raison pour une aussi importante attaque que celle de Dieppe.

L'objectif de l'Admiral Mountbatten était que le raid de Dieppe soit perçu comme un triomphe, quelle que soit sa véritable issue. Réussite ou échec, le message serait le même : l'opération a été un succès. Tout reposait sur la façon de présenter l'information. En fait, un plan de communication avait été prévu en cas d'échec, mais il a été mis de côté et c'est celui présentant un succès qui a été utilisé. Les médias ont été informés que le raid avait permis de tirer d'importantes leçons et que des objectifs majeurs avaient été atteints. On en convenait, l'armée avait souffert de nombreuses pertes, mais les résultats en valaient largement la peine. Pendant des années, l'Admiral Mountbatten a tenu le même discours, soutenant que les leçons apprises de l'événement de Dieppe avaient ouvert la voie à la victoire véritablement remportée le jour J. Le Général Harry Crerar, qui a incité les Canadiens à effectuer le raid de Dieppe, avançait les mêmes arguments douteux et, d'innombrables comptes rendus historiques l'ont imité. Le massacre devait être perçu comme justifié, les commandants supérieurs devaient être considérés comme des personnes respectables et ayant mérité leurs promotions et la gloire, autant de considérations qui ont contribué à camoufler le désastre.

Même du point de vue des services de relations publiques de l'armée canadienne, le battage médiatique autour de la mince participation américaine au raid de Dieppe a tout gâché. L'Admiral Mountbatten, clairvoyant, avait compris que la médiatisation des Américains serait plus profitable que celle des Canadiens, et les employés américains des services de relations publiques attachés à son quartier général pour l'opération de Dieppe étaient plus nombreux que les Canadiens. Cela étant dit, quand la liste des soldats tombés est devenue publique — un journal a été obligé de publier l'interminable liste sur trois jours — la participation du Canada au raid de Dieppe a été reconnue. Elle restera l'une des opérations canadiennes les plus controversées de la guerre.



## CRITIQUES DE LIVRES

Heureusement pour lui, l'Admiral Mountbatten n'a pas été blâmé, ou du moins, n'a pas été blâmé au point de voir sa carrière en souffrir. Pour être certain de conserver sa notoriété intacte pour la postérité, il a fait pression sur Winston Churchill qui a été assez complaisant pour modifier ses mémoires de sorte que rien de trop compromettant n'y figure. Un compte rendu exhaustif de ce remaniement de l'histoire est présenté dans l'admirable livre de David Reynolds, *In Command of History: Churchill Fighting and Writing the Second World War* (2004), ouvrage qui ne figure malheureusement pas dans la bibliographie de Timothy Balzer. À dire vrai, le Canada n'aurait pas dû s'attendre à un meilleur traitement. Au sein de

la grande Alliance, les plus petites puissances devaient garder un profil bas et se faire (relativement) discrètes.

Le livre de Timothy Balzer est particulièrement intéressant, une remarquable étude théorique qui mérite un vaste lectorat. Il s'agit du 21<sup>e</sup> ouvrage de l'excellente série du Musée canadien de la guerre intitulé *Studies in Canadian Military History*.

Jack Granatstein, OC, Ph.D., un des historiens les plus réputés du Canada, a écrit *Canada's Army: Waging War and Keeping the Peace* (2<sup>e</sup> édition, 2011).

### Militia Myths: Ideas of the Canadian Citizen Soldier, 1896-1921

par James Wood

Vancouver/Toronto, UBC Press, 2010

90 \$ (couverture rigide); 32,95 \$ (couverture souple)

ISBN 9780774817653 (couverture rigide)

ISBN 9780774817660 (couverture souple)

Critique de Matthew Trudgen

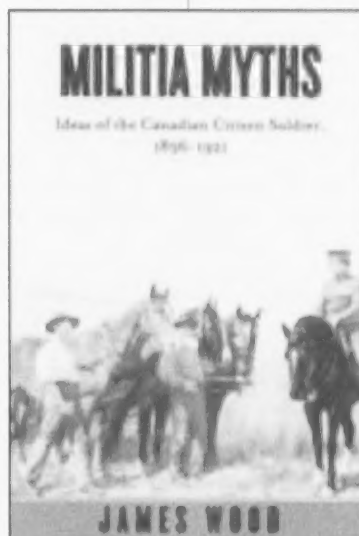
Plusieurs ouvrages ont été rédigés sur la mise en place de la Milice canadienne et de la Force permanente durant la période allant de la Confédération à la Première Guerre mondiale. Toutefois, la plupart de ces ouvrages portent principalement sur les corps d'officiers professionnels canadiens ainsi que sur les officiers britanniques envoyés au Canada pour occuper les fonctions de commandants dans la Milice canadienne.<sup>1</sup> Il s'ensuit que bien des aspects de ce sujet ont généralement été mis à l'écart. On sait bien peu de choses, par exemple, des idées que les Canadiens entretenaient à propos du citoyensoldat. Heureusement, l'écrivain James Wood vient combler cette lacune dans son nouvel ouvrage, *Militia Myths: Ideas of the Canadian Citizen Soldier, 1896-1921*. M. Wood, qui est également l'auteur de *We Move Only Forward: Canada, the United States and the First Special Service Force, 1942-44*<sup>2</sup>, examine les perceptions les plus répandues de la population canadienne à l'égard du citoyensoldat afin de comprendre comment les Canadiens en ont fait un idéal et un symbole autour duquel s'articulent leur compréhension des conflits armés et leur vision du devoir qu'ont les citoyens de servir leur pays. Dans ce livre, Wood examine principalement les croyances des miliciens canadiens et des passionnés des questions militaires pour comprendre comment ces « militaristes » ont essayé d'améliorer la défense du Canada et de mettre en place des conditions sociales propices à l'épanouissement d'une armée de citoyens.

Après l'analyse de diverses revues spécialisées, comme le *Canadian Military Gazette*, il en vient à la conclusion que ces

personnes faisaient preuve d'une pensée étonnamment « sophistiquée » sur le rôle et les fonctions d'un citoyensoldat. Ainsi, il fait valoir que la plupart des miliciens de cette époque n'adhéraient pas au mythe selon lequel les Canadiens seraient des « soldats innés ». Les miliciens n'étaient pas nécessairement d'accord avec les officiers de l'Armée britannique et de la Force permanente quant au type et à la quantité d'entraînement nécessaires. En fait, ils considéraient généralement que la plupart des soldats professionnels britanniques et canadiens mettaient trop d'importance sur les drills, même s'ils reconnaissaient l'importance de préparer les soldatscitoyens à la bataille. Ironiquement, si les miliciens accordaient une telle importance à l'entraînement, c'était avant tout pour répondre aux attentes de la population canadienne qui désirait que la milice fasse aussi bonne figure que les soldats britanniques de l'armée régulière pendant les défilés.

Dans le cadre de cette discussion, l'auteur examine les divers débats qui ont eu cours pendant cette période sur les façons de réformer la milice. Il prend notamment en considération l'incidence qu'ont pu avoir certains facteurs comme l'utilisation de la Suisse comme modèle à suivre ainsi que la situation et les débats en cours en Grande-Bretagne, en Australie, en Nouvelle-Zélande et en Afrique du Sud. Il examine en détail les croyances de Sir Frederick Borden, ministre de la Milice sous le gouvernement de Sir Wilfrid Laurier, et de son successeur Sam Hughes. De plus, il établit un lien entre l'entraînement militaire et le mouvement de réforme sociale durant cette période : la nécessité d'améliorer la santé et la condition physique de la jeunesse canadienne servait alors d'argument pour justifier l'entraînement de cadets dans les écoles.

M. Wood décrit aussi les conséquences des diverses « menaces de guerre », notamment de celle émanant de la querelle à propos de la frontière entre le Venezuela et la Guyane britannique en 1896. Sur cet aspect, Wood va à l'encontre des allégations de certains historiens comme C. P. Stacey en soutenant que les miliciens canadiens ont concentré leurs efforts à défendre le Canada des États-Unis durant cette période. Pour justifier ce choix, les miliciens n'hésitaient pas à invoquer de nombreux exemples his-



## CRITIQUES DE LIVRES

toriques comme les guerres qui ont opposé les Grecs aux Perses ou les Boers aux Britanniques.

L'auteur termine son ouvrage en affirmant que la Première Guerre mondiale a transformé radicalement cette situation : les miliciens ont cédé la place aux volontaires civils inexpérimentés dans l'imaginaire des Canadiens comme archétype du citoyensoldat. Pour le meilleur ou pour le pire, on considèrerait désormais que le sacrifice de ces volontaires avait permis de gagner la guerre et que tous les citoyens devaient suivre leur exemple, d'où la croyance dans les années 1920 et 1930 qu'il était du devoir du citoyen de servir son pays. Le sacrifice des volontaires est ainsi devenu l'étalon à l'aune duquel on jugeait les citoyens-soldats, et ce, même durant la Deuxième Guerre mondiale.

Fruit d'un travail de recherche approfondi, *Militia Myths* constitue un ouvrage convaincant sur la perception du citoyensoldat par les Canadiens. Parmi les arguments avancés par l'auteur, l'un de mes favoris est la croyance selon laquelle il suf-

fisait, selon beaucoup de Canadiens, pour défendre notre pays d'un grand nombre de « bons gars » entraînés à tirer au fusil. Cet exemple montre bien que ce type de raisonnement erroné sur les enjeux de défense prévaut depuis longtemps. L'ouvrage de Wood comporte toutefois des faiblesses. En effet, l'auteur présente parfois des faits, des chiffres ainsi que des opinions de diverses personnalités de l'époque, sans soumettre ces données à une analyse rigoureuse. Ainsi, il fait remarquer que les journaux ruraux s'opposaient fréquemment aux initiatives visant à augmenter l'état de préparation de la défense canadienne, mais il ne fournit aucune raison expliquant cet état de fait. Cet ouvrage n'en demeure pas moins une excellente étude sur l'évolution du concept de citoyensoldat de 1896 à 1921 et vient enrichir le corpus de littérature savante sur l'histoire militaire canadienne.

Monsieur Matthew Trudgen, Ph. D., a reçu la bourse de recherche postdoctorale R. B. Byers au Centre d'études militaires et stratégiques de l'Université de Calgary. Il a soutenu sa thèse de doctorat, *The Search for Continental Security: the Development of the North American Air Defence System, 1949-1956*, en septembre 2011.

### NOTES

1. Mentionnons par exemple l'ouvrage de Desmond Morton, *Ministers and Generals: Politics and the Canadian Militia, 1868-1904*, Toronto, University of Toronto Press, 1970, ainsi que celui de Stephen

Harris, *Canadian Brass: The Making of a Professional Army, 1860-1939*, Toronto, University of Toronto Press, 1988.

2. M. James Wood enseigne l'histoire à l'Université

de Victoria. Il est également l'auteur de *Army of the West: The Weekly Reports of German Army Group B from Normandy to the West Wall*.

### Between Peace and War: British Defence and the Royal United Services Institute 1831-2010

par Damian P. O'Connor

London: Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, 2011

333 pages, £19,50

ISBN: 0-85516-173-6

Critique de Gabriel Sauvé

Après avoir écrit une thèse sur la question de l'*Imperial Defence* pendant la seconde moitié du 19<sup>e</sup> siècle, Damian O'Connor se penche maintenant sur une institution qui exerça dans ce débat une influence capitale. Le *Royal United Service Institute (RUSI)*, par ses conférences et par sa prestigieuse revue, le *RUSI Journal*, fournit une plateforme idéale aux débats touchant toutes les sphères du monde militaire. Le recours aux archives de l'institution permet à O'Connor d'établir, de façon convaincante, un lien entre la petite histoire du *RUSI* et sa production intellectuelle ainsi qu'avec la grande histoire politique et militaire des deux derniers siècles. Sont ainsi démontrées l'influence et la pertinence de l'institution, de sa fondation à aujourd'hui. Le récit des hauts et des bas institutionnels, financiers et immobiliers du *RUSI* permet à O'Connor de présenter de manière imagée et captivante des époques à travers lesquelles le lecteur constate l'existence et la vitalité, à long terme, d'une organisation dont l'objectif sans cesse renouvelé est de démontrer le sérieux avec lequel la défense doit être envisagée. Dans ce récit, O'Connor identifie la complaisance des politiciens, les

illusions des idéalistes et la parcimonie de la trésorerie comme les ennemis les plus puissants et les plus durables à la sécurité de la Grande-Bretagne.

Fondé en 1831 par le vainqueur de Waterloo, le Duc de Wellington, le *RUSI* devait participer à intéresser les officiers à leur métier et les sortir de l'oisiveté, des objectifs atteints, en partie, en acquérant la réputation d'être le seul endroit où un jeune officier pouvait questionner un supérieur et en devenant rapidement un point de contact entre militaires, scientifiques et politiciens. Pour O'Connor, c'est précisément dans la capacité à favoriser, mais aussi à orienter les échanges que l'influence de l'institution se fit toujours sentir. Les représentants du *RUSI* découvrent également en l'opinion publique un levier supplémentaire permettant d'influer sur les décisions. De manière assez originale, en plus de s'exprimer publiquement dans les journaux et au Parlement, des membres du personnel de l'institution commanditèrent, plus ou moins clairement, la publication de récits de fiction. Ces derniers, écrits par des gens informés et crédibles, étaient destinés à sensibiliser la population, les politiciens et les fonctionnaires en exposant les menaces réelles guettant la nation et face auxquelles les forces armées étaient insuffisamment financées, équipées ou préparées. *The Battle of Dorking* (1871) et *Third World War: August 1985* (1978) sont des exemples de cette tradition littéraire atypique.

Pour l'auteur, c'est la lutte pour un financement adéquat des forces armées qui caractérise le mieux l'engagement de l'institution au cours de ses 180 ans d'existence. La tendance britannique et libérale à vouloir jouir des fruits de la paix, jumelée à une fausse impression de sécurité liée au caractère insulaire du pays, maintint régulièrement les budgets militaires



## CRITIQUES DE LIVRES

en deçà du niveau minimum. Loin de rechercher l'accroissement infini des crédits, O'Connor démontre que le *RUSI* n'eut de cesse dans cette lutte de faire et refaire l'analyse de l'accord des moyens aux fins. Conséquemment, la totale inadéquation des moyens militaires britanniques par rapport aux objectifs politiques fixés par les dirigeants et le rôle que la Grande-Bretagne se proposait de jouer dans le monde fut dénoncée par le *RUSI* durant l'essentiel des deux derniers siècles. Demeurant dans cet exercice le plus près possible de la réalité, l'institution a analysé l'emploi des forces armées britanniques en tenant compte du déclin de la Grande-Bretagne impériale et de la décolonisation.

Réaliste dans la formulation de sa pensée militaire, l'institution est également dépeinte par O'Connor comme étant imperméable aux idéologies. L'impérialisme comme fin en soi et le prétorianisme du 19<sup>e</sup> siècle n'ont pas plus trouvé de défenseurs au sein de cette institution que le fascisme, le communisme ou l'idéalisme entourant la Société des Nations dans les années 1920 et 1930, l'unique but de l'organisation demeurant d'assurer la *défense* de la Grande-Bretagne et de ses valeurs démocratiques. Malgré la posture défensive, réfléchir sur l'usage des armes dans un régime libéral, de l'ère de l'*Open Diplomacy* à aujourd'hui, nécessite de rappeler constamment, à des mémoires collectives faillibles, le rôle essentiel de rempart de la démocratie que remplissent les forces armées. O'Connor s'acquitte de cette nécessité en usant – à plusieurs reprises – des propos du Colonel John Ward, tenus en 1921 : « We shall never be such a society of Angel that we can do without the hangman and the prison... because there are always a certain number of lunatics who think they are sane. » (p. 146) Une remarque qui n'a certainement pas été invalidée par la Seconde

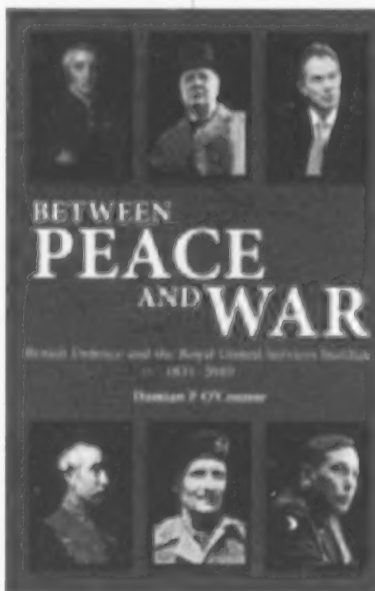
Guerre mondiale et qui conserve son entière pertinence aujourd'hui. Pour le *RUSI*, à l'envers de l'esprit du temps, le corollaire fut – et demeura – *si vis pacem, para bellum*.

Il reste néanmoins que cet ouvrage, publié par le *RUSI*, est clairement écrit par un inconditionnel de l'institution.

L'admiration d'O'Connor envers les individus qui y ont consacré leurs énergies, sa tendance à mettre en exergue les succès du *RUSI* et à justifier par des causes externes chacun de ses manquements peuvent parfois agacer le lecteur. Par exemple, bien qu'O'Connor en fasse mention, l'incapacité de l'institution à développer une doctrine de la guerre mécanisée dans les années 1920 et 1930 est ainsi justifiée par la piètre qualité des blindés disponibles en Angleterre et le sous-financement de la recherche. Des raisons nettement insuffisantes pour expliquer les faiblesses d'une réflexion militaire qui aurait justement pu compenser en partie ces carences.

Permettant de mettre en perspective la source exceptionnelle que constitue le *RUSI Journal*, *Between Peace and War: British Defence and the Royal United Services Institutes 1831-2010* est un livre essentiel pour tout chercheur se proposant d'étudier sérieusement la pensée militaire britannique ou occidentale des deux derniers siècles. Plus généralement, l'ouvrage d'O'Connor démontre l'importance de la recherche indépendante sur les questions de sécurité en plus de nourrir la compréhension des modes sur lesquels s'exprime l'influence d'un cercle de réflexion de cette envergure.

Gabriel Sauvé est candidat au doctorat en histoire à l'Université d'Ottawa. Il se spécialise dans l'histoire de la pensée navale à la fin du 19<sup>e</sup> siècle.



### A Matter of Honour: The Life, Campaigns and Generalship of Isaac Brock.

par Jonathon Riley.

Montréal : Robin Brass Studio, 2011.

336 + xiv pages, 27,95 \$ (livre à couverture souple).

ISBN 978-1-896941-65-3.

### The Astonishing General: The Life and Legacy of Sir Isaac Brock.

par Wesley B. Turner.

Toronto : Dundurn Press, 2011.

369 pages, 35 \$ (livre relié en toile).

ISBN 978-1-55488-777-4.

Critique de John R. Grodzinski

Le MajorGeneral sir Isaac Brock, qui a été tué au début de la guerre de 1812, est considéré par les Canadiens comme le « sauveur du HautCanada ». La vie de Brock suscite un tel intérêt que deux nouvelles biographies ont été publiées durant l'année. Il faut s'attendre à ce que la curiosité à l'égard de ce personnage populaire soit ravivée à l'approche de la date qui marquera le bicentenaire de la guerre de 1812.

En 1812, Brock était gouverneur du HautCanada et commandant d'armée; cet officier relativement peu expérimenté a occupé divers postes dans les provinces du HautCanada et du BasCanada durant les dix années qui ont précédé la guerre. Brock comptait de nombreuses années de service militaire, mais son expérience des opérations était limitée : en effet, il n'avait pas participé à une opération depuis 1799. On lui reconnaît malgré tout le mérite d'avoir sauvé le HautCanada en 1812. En effet, bon nombre des ouvrages qui portent sur la vie de Brock versent dans l'hagiographie (biographie excessivement embellie) d'une manière tellement évidente que l'idéalisation est *omniprésente* et

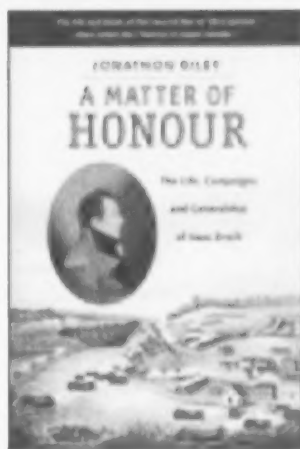
## CRITIQUES DE LIVRES

qu'elle a, d'une certaine manière, un effet pervers. Le culte voué à l'héritage que Brock a laissé est tellement enraciné que lorsque j'ai osé jeter un éclairage nouveau sur ce personnage, faisant valoir qu'il avait hésité avant de prendre certaines décisions, qu'on lui avait attribué des victoires qu'il n'avait pas remportées et que les Américains n'étaient pas en mesure de conquérir le Canada en 1812, l'employé de Parcs Canada avec qui je discutais près du monument commémoratif érigé en l'honneur de Brock, dans les hauteurs de Queenston, m'a demandé de quitter les lieux.

La publication des biographies susmentionnées offre une occasion de réévaluer le rôle que Brock a joué à titre de commandant ainsi que l'héritage qu'il a laissé. Les auteurs des ouvrages connaissent bien l'histoire de la guerre de 1812, ou la guerre napoléonienne, et présentent leur sujet sous un jour nouveau. Jonathon Riley, qui est un militaire accompli, a construit son ouvrage autour du thème du leadership et du commandement, tandis que Wesley Turner, qui est un historien du milieu universitaire, a rédigé une biographie dans laquelle il cherche à comprendre Brock et à expliquer pourquoi la popularité de ce personnage est demeurée incontestée. La tâche des deux auteurs était d'autant plus compliquée que la situation de Brock était unique, car celui-ci a été le seul général britannique à avoir affronté les Américains sur le champ de bataille en 1812. En outre, il serait difficile de comparer sa situation avec celle des commandants des années suivantes, car les Américains étaient depuis parvenus à améliorer considérablement leur approche sur le plan du commandement tactique et de l'entraînement, et donc à obtenir de meilleurs résultats. Il est vrai, comme le mentionne l'un des auteurs, que quatre autres généraux britanniques sont tombés au combat en 1812, mais il faut savoir qu'ils se trouvaient en Espagne et que le théâtre d'opérations dans lequel ils ont combattu n'avait rien à voir avec celui dans lequel Brock se trouvait au Canada.

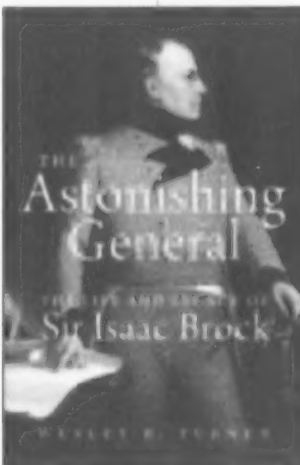
Wesley Turner souscrit à l'idée que Brock est un héros. Historien de profession, il a réalisé ses études à l'Université de Toronto et à l'Université Duke. Avant de prendre sa retraite, récemment, il a enseigné l'histoire pendant 31 ans dans des écoles secondaires et à l'Université Brock. Il a publié d'autres ouvrages sur la guerre de 1812, entre autres *The War of 1812: The War That Both Sides Won* (2000) et *British Generals of the War of 1812* (1999 et 2011).

Du point de vue de Wesley Turner, Brock était le dernier homme dont on aurait pu s'attendre à ce qu'il devienne un héros; en effet, rien ne le destinait, compte tenu de son appartenance à une famille nantie et de sa modeste expérience des combats – qui se résumait à deux batailles –, à devenir un personnage glorieux. Brock n'a été glorifié qu'après sa mort : le souvenir qu'il a laissé de sa personnalité et de sa bravoure a transformé le revers qu'il a subi dans les hauteurs de Queenston en victoire, et sa personne en héros canadien. L'auteur soutient que Brock (avec l'appui d'autres personnes) a empêché les Américains



de conquérir le Canada en 1812. Selon lui, si Brock n'avait pas pris Detroit, le BrigadierGeneral William Hull se serait rendu dans le HautCanada, et son armée aurait débordé les troupes qui se trouvaient au fort Mackinac, dans le nord, et dans la péninsule du Niagara, dans le sud. Une autre armée américaine aurait traversé la rivière Niagara pour se rendre vers la baie de Burlington, et toute la région du HautCanada située à l'ouest de Kingston serait passée aux mains des Américains. Toutefois, l'auteur ne se demande pas si les Américains auraient vraiment pu accomplir tous ces exploits, eux qui n'avaient pour ainsi dire aucune capacité sur le plan de la logistique et qui n'avaient pas la mainmise sur les lacs. En fait, Hull a été défait faute d'avoir la détermination nécessaire pour vaincre, puis il est retourné aux États-Unis de son propre chef. Les forces américaines qui se rassemblaient dans la région du Niagara et près de la frontière du BasCanada étaient en déroute. L'hypothèse de Wesley Turner n'est tout simplement pas plausible.

À mon avis, l'historien Jonathon Riley offre un point de vue nettement plus défendable sur les événements auxquels Brock a pris part. Comme l'a fait remarquer l'historien spécialiste de la guerre de 1812 Donald E. Graves dans l'avant-propos qu'il a rédigé, *A Matter of Honour* est « une étude sur un bon soldat faite par un autre bon soldat ». Fort de l'expérience qu'il a acquise en observant la dynamique des interactions entre des forces armées régulières et des combattants autochtones tribaux et grâce à sa formation universitaire, Jonathon Riley a su porter un regard unique sur le sujet de son étude. Le LieutenantGeneral Jonathon Riley, CB, D.S.O., Ph.D., remplit actuellement les fonctions de maître du dépôt d'armes royal, et est à ce titre responsable de la collection d'armes, d'armures et de pièces d'artillerie du musée de la Tour de Londres. Durant son impressionnante carrière au sein de l'armée britannique, qui a duré presque 40 ans, Jonathon Riley a successivement occupé les postes de commandant de bataillon et de brigade dans les Balkans, de commandant de division en Iraq et, récemment, de commandant adjoint de la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan. Il est aussi titulaire d'un doctorat en histoire et a publié 12 ouvrages portant sur des sujets liés au domaine militaire, entre autres *Napoleon and the World War, 1813* (1999 et 2007) et *Napoleon as a General: Command from the Battlefield to Grand Strategy* (2007).



Jonathon Riley soutient dans son plus récent ouvrage, qui fait l'objet de la présente critique, que Brock était guidé par les principes moraux qui prévalaient à son époque et que son sens de l'honneur, sa bravoure et sa loyauté, qui étaient nuancés par une nature impulsive, constituaient les principaux traits de sa personnalité. L'examen du rôle que Brock a joué en tant que commandant en chef de l'Amérique du Nord britannique, de 1805 à 1807, puis à titre de gouverneur et de commandant du HautCanada, fait ressortir ces qualités. Nous voyons Brock aux prises avec « l'éternel problème de la nécessité de concilier la primauté

## CRITIQUES DE LIVRES

du pouvoir civil et les impératifs liés aux préparatifs militaires », d'un côté, tandis que, de l'autre côté, il se démène pour obtenir des « résultats décisifs », en veillant à ce que les autochtones s'engagent envers la Grande-Bretagne, avant le début des hostilités et avant sa rencontre avec le puissant chef de guerre Tecumseh.

Brock ne partageait pas le point de vue de son supérieur, le Lieutenant-General sir George Prevost, commandant en chef de l'Amérique du Nord britannique, pour ce qui est des plans de défense d'avant-guerre pour le Bas-Canada et le Haut-Canada. En effet, Prevost privilégiait une défensive opérationnelle doublée d'offensives tactiques au besoin, et Brock n'aimait pas cette approche. Brock qui a peut-être eu l'impression, comme bien des officiers habitués à servir d'une manière presque indépendante, que les conditions particulières à sa région n'étaient pas bien comprises, a procédé à sa manière, et a même établi une alliance avec des autochtones de l'Ouest et défendu l'idée d'élargir le pouvoir de la Couronne jusque dans le territoire américain, de sorte que la « Grande-Bretagne [s'est retrouvée engagée] dans une stratégie que personne ne voulait employer, ni à Londres ni en Amérique du Nord ». Étant donné que Brock aurait pu être blâmé tant son plan d'action était risqué, si cela n'avait été de la faiblesse de la stratégie de commandement des Américains et de leur manque de préparation – un facteur que bon nombre d'historiens n'ont pas pris en considération –, Jonathon Riley se demande comment Brock s'en serait tiré s'il avait survécu et s'il s'était retrouvé devant une armée de terre américaine renouvelée et une marine américaine en pleine expansion, en 1813 ou 1814.

Wesley Turner ne fournit aucune réponse adéquate à la question qui suit concernant l'héritage que Brock a laissé :

pourquoi at-on accordé tellement d'importance à un officier général tué dans les premiers mois d'un conflit qui a duré plus de trois ans? Il fait référence aux récits relatés par des contemporains de Brock ayant fait état de la perte irréparable que représentait la mort de cet homme de guerre pour les Britanniques, aux articles de journaux qui ont présenté Brock comme un héros dans les années qui ont suivi la guerre ainsi qu'aux chansons populaires qui ont fait l'éloge de son courage. L'auteur ne fait pas grand cas de l'historiographie de la guerre de 1812 et ne relève pas le fait que, parmi les personnages qui ont fait l'histoire, certains sont tombés dans l'oubli au fil des ans, alors que d'autres ont été louangés. Il n'explique pas les raisons qui ont justifié le choix d'ériger un premier monument en l'honneur de Brock en 1827, puis un deuxième, plus gros, à un moment ultérieur. Plusieurs questions restent sans réponse, et son analyse des aspects militaires est indéfendable.

*The Astonishing General* constitue une biographie convenable du Major-General Isaac Brock, mais l'ouvrage comporte plusieurs lacunes; par contre, *A Matter of Honour* n'est pas sujet à de grandes objections. En effet, Jonathon Riley pose un regard nouveau sur un personnage fascinant qui a joué un rôle dans la guerre de 1812. Il a su rédiger une biographie sans parti pris et résister à la tentation de tomber dans la mythologie et l'hagiographie qui ont malheureusement trop souvent caractérisé les ouvrages portant sur sir Isaac Brock. Jonathon Riley a donc proposé un point de vue original de la stratégie de commandement de Brock durant la guerre de 1812.

Le Major John R. Grodzinski, CD, Ph. D., enseigne l'histoire au Collège militaire royal du Canada.

### Kiss the kids for dad, don't forget to write. The Wartime Letters of George Timmins, 1916-18

par Y.A. Bennet, édit.

Vancouver, UBC Press, 2009, 224 pages,

85 \$, couverture rigide, ISBN : 9780774816083;

32,95 \$, livre de poche, ISBN : 9780774816090

#### Critique de Craig Mantle

**B**ien souvent, les recueils «édités» de lettres rédigées lors de la Première Guerre mondiale reproduisent simplement des documents originaux tels qu'ils ont été écrits. Certains éditeurs n'offrent guère plus que quelques corrections grammaticales et peut-être une brève notice biographique du soldat auteur, se contentant de laisser parler les lettres et laissant au lecteur le soin de se faire une opinion sur leur contenu et de tirer ses propres conclusions quant à l'importance de ces documents comme artefacts littéraires et historiques. Cette approche a certainement ses mérites, car le fait de rendre des récits contemporains plus accessibles est sans doute ce qui importe le plus, quelle que soit l'ampleur des détails que l'éditeur a ajoutés à l'ouvrage. Pourtant, la lecture de ce type de recueil peut être une expérience décevante, faute de renseignements contextuels ou d'autres détails sur les différents sujets

commentés par l'auteur. *Kiss the kids for dad, don't forget to write* n'entre certainement pas dans cette catégorie.

George Timmins, le soldat dont les lettres sont reproduites dans ce recueil, s'engage dans le 116<sup>e</sup> Battalion (à Uxbridge, en Ontario) en mars 1916. Au mois d'octobre suivant, il est muté au 18<sup>e</sup> Battalion (de London, en Ontario), au sein duquel il servira jusqu'à la fin de la guerre. Promu au grade de caporal suppléant peu après Vimy, il combat en outre à Passchendaele, puis est blessé à Amiens. Profondément personnelles et touchantes, les lettres de Timmins révèlent que, comme tant d'autres, il combattait dans deux guerres distinctes : l'une pour contribuer à la victoire sur le front occidental et l'autre pour conserver une place pertinente dans la famille qu'il avait laissée au Canada. Dans sa correspondance avec sa femme, May, et parfois avec sa fille aînée, Winnifred Mary, ou simplement Winnie, on découvre un homme déchiré entre ses devoirs de soldat et ses responsabilités de mari et de père. Le stress et l'anxiété générés par ce double engagement auprès de l'armée et de sa famille ressortent encore plus clairement à mesure que s'écoulent les mois et qu'augmente le nombre de lettres envoyées à la maison.

Même si elles ont été écrites durant la guerre, les lettres de Timmins sont de nature plus sociale que militaire, tant par leur caractère que par leur ton. Craignant parfois d'ennuyer sa femme en lui parlant de questions purement militaires qui n'ont



## CRITIQUES DE LIVRES

pas d'intérêt pour elle, Timmins s'attache plutôt à des préoccupations d'ordre domestique, comme sa fille, qui devient graduellement une femme, la quantité de travail que sa femme accomplit et son incidence sur sa santé, le budget familial précaire et le besoin pressant, pour ses enfants, de s'acquitter d'un plus grand nombre de corvées. Ses lettres ne sont aucunement dépourvues de tout élément militaire – un historien militaire pourrait y trouver son compte – mais elles tendent à mettre un peu plus d'emphasis sur le non-militaire. Par prudence, il mentionne l'importance du courrier et l'influence des responsables de la censure, à qui rien n'échappe, sa lassitude croissante de la guerre, le service obligatoire et son engagement à combattre jusqu'à la victoire, malgré ses critiques à l'égard de l'armée, de son administration et de certains de ses chefs. La prévalence des questions domestiques par rapport aux questions militaires n'a toutefois rien d'exceptionnel. Dans l'historiographie plus vaste de la Première Guerre mondiale du point de vue canadien, d'autres lettres publiées dans des recueils ont un ton comparable. C'est le cas de l'ouvrage de John Macfie, où on retrouve la correspondance de trois frères qui ont tous servi dans le Corps expéditionnaire canadien et tenté de gérer leurs intérêts personnels à distance et par procuration.<sup>1</sup>

Les lettres de Georges Timmins sont importantes parce qu'elles nous plongent dans le quotidien et les relations, à la maison et à l'étranger, d'un fantassin canadien marié.<sup>2</sup> Empreints de compassion et de la douleur de la séparation, ses mots pour sa femme et ses enfants (et parfois ses délicats conseils à l'intention des deux), ouvrent une fenêtre sur la dynamique interne et les mécanismes d'adaptation d'une famille canadienne dont la vie est perturbée par la guerre. Les enfants de Timmins ont été forcés de vieillir plus rapidement pour assurer le bon fonctionnement de la maison, et les responsabilités décisionnelles et de la famille en soi, dont les questions financières, sont en grande partie, voire entièrement, retombées sur les épaules de sa femme. Ses lettres offrent un regard sur l'impact de la Première Guerre mondiale sur les sociétés canadienne et britannique, particulièrement les familles, ce qui fait de *Kiss the kids for dad* une ressource utile pour l'étude du front intérieur durant la période de 1914 à 1918.

L'éditrice, Yvonne Aleksandra Bennett, professeure agrégée à l'université Carleton, à Ottawa, a en outre publié antérieurement un ouvrage sur la pacifiste britannique Vera Brittain.<sup>3</sup> Elle a produit ici un document des plus pertinents et exhaustifs. George Timmins était un rédacteur prolifique, et il semble que seulement

une partie de sa correspondance de guerre ait survécu. Ce qui reste n'est toutefois pas négligeable : quelque 67 lettres, dont 4 ont été écrites à des membres de sa famille dans les années 60 et 70, et 4 fragments de lettres sont présentés dans l'ouvrage de Bennett. Le livre débute par un récit qui présente habilement les chapitres suivants. L'auteure fournit non seulement des informations biographiques importantes sur la famille Timmins, mais elle démontre aussi comment la perception qu'avait George Timmins de la guerre et ce qu'il jugeait pertinent de noter étaient influencés par les différentes communautés d'intérêts auxquelles il était relié, à savoir sa famille, sa ville (Oshawa en Ontario) les hommes dans les tranchées et les civils derrière les lignes.

Peut-être plus important encore, Bennett a suivi toutes les pistes trouvées dans chaque lettre, offrant d'autres renseignements sur des personnes et des questions que Timmins avait jugé bon de mentionner. Le résultat de cette enquête : une section détaillée de notes dont la longueur rivalise avec celle du texte des lettres. Bennett a pris soin de citer bon nombre des principaux ouvrages universitaires dans le domaine, ainsi que les documents d'archives qu'elle a consultés dans des dépôts canadiens et britanniques et qui apportent autorité et crédibilité à ses notes lorsqu'on les considère dans leur ensemble. Une bibliographie exhaustive combinée à un index complet font de *Kiss the kids for dad* un ouvrage largement supérieur à d'autres du même genre. Il est clair que l'auteure a consacré une énergie et un effort considérables à la préparation des lettres en vue de leur publication.

Il ne fait aucun doute que *Kiss the kids for dad* est un excellent ouvrage qui donne un aperçu des multiples défis que doivent affronter un soldat canadien au front et une famille canadienne demeurée à la maison, en Ontario. Georges Timmins a été séparé des siens pendant plus de deux ans; ses fréquentes lettres à sa famille révèlent la difficulté d'entretenir une relation adulte à distance. Mari et femme, père et enfants, tous s'efforcent de soutenir le moral des autres. Il est clair que le courrier reçu au front avait pour effet de remonter le moral, peut-être davantage que la très attendue ration quotidienne de rhum. Il est donc malheureux que les lettres que Timmins a reçues de sa famille n'aient pas survécu, car elles auraient été le seul moyen de savoir s'il a réussi dans ses efforts pour aider sa famille à s'adapter à son absence, heureusement temporaire.

Craig Leslie Mantle est officier chargé des recherches à l'Institut de leadership des Forces canadiennes; il est aspirant au doctorat à l'université de Calgary.

### NOTES

1. Macfie, John, éd., *Letters Home*, Mcleod, Oliver Graphics, 1990.
2. Bennett, *Kiss the kids for dad*, p. 2.
3. Bishop, Alan et Bennett, Y. Aleksandra, éd.

*Wartime Chronicle: Vera Brittain's Diary, 1939-1945*, Londres, Victor Gollancz, 1989; Bennett, Y. Aleksandra. Introduction dans l'ouvrage de Vera Brittain, *One Voice: Pacifist Writings from the*

*Second World War*, Londres, Continuum, 2005, pp. xiii-xxvii.